

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Ulla Norrbo

**KUNNAN ASUKKAAN OIKEUS OSALLISTUMISEEN JA
VAIKUTTAMISEEN KUNNALLISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA**

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

NORRBO, ULLA: Kunnan asukkaan oikeus osallistumiseen ja vaikuttamiseen kunnallisessa päätöksenteossa

Pro gradu –tutkielma, XII + 95 s.

Julkisoikeus

Lokakuu 2013

Tutkimuksen lähtökohtana on kansanvallan periaatteeseen sisältyvä yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (PL 2.2 §). Kansanvallan periaate toteutuu aidoimmillaan kunnallisessa itsehallinnossa, jossa kuntalaisten demokraattisten oikeuksien toteutuminen muodostaa kunnallisen kansanvallan perustan. Kuntalainen on lähtökohtaisesti aktiivinen ja halukas osallistumaan itseään ja muita koskevaan päätöksentekoon silloin, kun kokee aidosti voivansa vaikuttaa. Lainopillisen tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten lainsäädännössä on turvattu kuntalaisen perustuslaillinen oikeus kunnan toimintaan osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi sekä mitä arvoja ja periaatteita lainsäätäjällä on tässä yhteydessä vahvimmin painottanut. Pohdittavana ovat myös ne edellytykset, jotka käytännön tasolla mahdollistavat kuntalaisen oikeuksien toteutumisen.

Lainsäädäntö määrittelee ja rajaa kunnan asukkaan käytettävissä olevia osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja eri tavoin kunnan eri toimialoilla. Osallistumisoikeuden laajuus ja sisältö kuntalaista henkilökohtaisesti koskevassa asiassa esimerkiksi sosiaalitoimen alalla on erilainen kuin kuntalaisen yleinen osallistumisoikeus osana laajempaa kuntalaisten joukkoa vaikkapa kouluverkkoa koskevassa asiassa. Tutkimuksessa jäsennetään kunnan asukkaan osallistumisoikeutta kunnallisessa päätöksenteossa yleisesti sekä elinympäristöä koskevassa päätöksenteossa, jota tulkitaan kaavoitusprosessiin liittyvän sääntelyn avulla.

Oikeusdogmaattisen tutkimusmetodin perusteella kunnallista toimintaa ohjaavilla säädöksillä, kuten kuntalailla, hallintolailla, julkisuuslailla sekä maankäyttö- ja rakennuslailla on keskeisin sija lähdeaineistossa, mutta myös normeja heikommin velvoittavaa lainvalmisteluaineistoa, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta on hyödynnetty.

Lainsäädännöllä on luotu hyvät *lähtökohdat* kuntalaisen osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Oikeuksien täysimääräinen toteutuminen edellyttää kuitenkin niin hallinnon kuin kuntalaisenkin aktiivisuutta. Lainvalmistelun yhteydessä on useasti painotettu kuntalaisen osallistumisoikeuksien toteutumisen tärkeyttä, mutta kunnallisen itsehallinnon ja edustuksellisuuden periaatteiden vahvan painottumisen vuoksi osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta edistävä lainsäädäntö on pääosin väljää, lähinnä hallinnon menettelytapoja ohjaavaa sääntelyä. Käytännössä kunnan hallinnossa ratkaistaan, mikä on riittävää kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen turvaamiseksi ja missä määrin yhdenmukaisia osallistumisoikeuksia ja suoraa kansanvaltaa ollaan valmiita edistämään.

Asiasanat: itsehallinto, demokratia, osallistuminen, vaikuttaminen, vuorovaikutus, suora demokratia

Sisällys

LÄHTEET	III
LYHENTEET.....	XII
1. JOHDANTO	1
1.1. TUTKIMUKSEN AJANKOHTAISUUS JA KUNNALLINEN RELEVANSSI	1
1.2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA SEN RAJAUS	5
1.3. TUTKIMUSMENETELMÄ	9
1.4. TUTKIMUKSEN LÄHTEET JA RAKENNE	10
1.5. KESKEISET KÄSITTEET.....	12
2. OSALLISTUMISEN PERUSTUSLAILLISET OSATEKIJÄT.....	17
2.1. KANSANVALTAISUUS JA OIKEUSVALTIOPERIAATE VALTIOJÄRJESTYKSEN ARVO- PERUSTANA.....	17
2.2. EDUSTUKSELLINEN DEMOKRATIA KANSANVALLAN PERIAATTEENA	19
2.3. YKSILÖN OSALLISTUMISOIKEUS YHTEISKUNNAN JA ELINYMPÄRISTÖNSÄ KEHITTÄ- MISEEN.....	20
2.4. OIKEUSVALTION MUODOLLINEN JA AINEELLINEN SISÄLTÖ.....	22
2.4.1. Oikeusvaltioperiaate.....	22
2.4.2. Perus- ja ihmisoikeudet osallistumisoikeuksien taustalla	25
2.4.2.1. Eurooppa-oikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen.....	25
2.4.2.2. Perusoikeudet oikeusvaltion aineellisena sisältönä.....	28
2.4.2.3. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kuntalaisen osallistumisoikeuden suojaajana.....	30
2.4.3. Perusoikeudet kansanvallan tukijana	32
2.4.3.1. Demokraattiset osallistumisoikeudet.....	32
2.4.3.2. Kuntalaisen osallistumista turvaavat yhdenvertaisuusoikeudet	34
2.5. PERUSTUSLAKI KUNTALAISEN OSALLISTUMISOIKEUKSIEN TURVAAJANA	37
3. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO KANSANVALLAN TOTEUTTAJANA.....	39
3.1. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON PITKÄT PERINTEET	39
3.2. YLEINEN TOIMIALA KUNNALLISEN ITSEHALLINNON MÄÄRITTÄJÄNÄ	42
3.3. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO EUROOPPALAISEN SÄÄNTELYN KOHTEENA	44
3.4. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO	47
3.5. KUNTALAINEN OSANA ITSEHALLINNON TOTEUTTAJIEN RYHMÄÄ	48
3.6. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON TOTEUTUMINEN	50

4. KUNTALAISEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISOIKEUDET KUNNALLISHALLINNOSSA	52
4.1. KATSAUS KUNNALLISLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITYKSEEN ITSENÄISYYDEN AJALLA.....	52
4.2. KUNTALAISEN OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN EDELLYTYKSET	54
4.3. JULKISUUSPERIAATE KUNTATASOLLA	56
4.3.1. Asiakirjajulkisuus.....	56
4.3.2. Tiedottaminen ja kokouksen julkisuus kuntalain mukaan	58
4.3.3. Vireilläolosta ilmoittaminen hallintolain mukaisesti	62
4.4. SUORA VAIKUTTAMINEN EDUSTUKSELLISESSA DEMOKRATIASSA.....	65
4.4.1. Osallistumisoikeus demokraattisena periaatteena.....	65
4.4.2. Kuntalaisen vaalioikeudet	66
4.4.3. Kunnallinen kansanäänestys ja kansanäänestysaloite	68
4.4.4. Kuntalaisen aloiteoikeus	71
4.4.5. Valtuusto vastaa edellytysten luomisesta.....	74
4.5. VAIKUTTAMINEN ELINYMPÄRISTÖÄ KOSKEVAAN PÄÄTÖKSENTEKOON.....	76
4.5.1. Ympäristölainsäädäntö suunnan näyttäjänä	76
4.5.2. Avoin ja vuorovaikutteinen menettely	78
4.5.3. Kaavoituskatsaus ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma.....	80
4.5.4. Muistutus vaikuttamiskeinona kaava-asiassa.....	82
4.5.5. Kaavoitusprosessi mahdollistaa vaikuttamisen.....	84
4.6. KUNTALAISEN OMA AKTIIVISUUS KOROSTUU	86
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	88
5.1. TUTKIMUSKYSYMYKSIIN VASTAAMINEN	88
5.2. DE LEGE FERENDA	95

LÄHTEET

- Aarnio, Aulis*: Oikeusvaltio – Tuomarivaltio? Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 1-12.
- Ahokas, Laura – Tykkyläinen, Saila – Wilhelmsson, Niklas*: Miten hallinto voi edistää yhteiskunnallista osallistumista?: esimerkkinä oikeusministeriön demokratiatyö. *Politiikka* 52:3/2010, s. 241-249. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1479731>. 21.9.2013.
- Anttiroiko, Ari-Veikko*: Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.): Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Nettimaunula. Helsinki 2003.
- Anttiroiko, Ari-Veikko*: Tietoyhteiskunta. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Rynänen, Aimo – Siitonen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. 3., uud.p. Tampere 2007. s. 126-136. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>. 21.9.2013.
- Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Rynänen, Aimo – Siitonen, Pentti*: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. 3., uud.p. Tampere 2007. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>. 21.9.2013.
- de Beer, Derk*: Kommunernas kostnader och intäkter 2011. Sveriges Kommuner och Landsting. Sivuston tiedot päivitetty 15.4.2013. Saatavilla osoitteesta: http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/kostnader_och_intakter. 21.9.2013.
- Dalman, Lena – Linde, Helena – Ljung, Magnus – Petersén, Leif – Reuterfors Mattson, Irene – Torngren, Håkan – Wikell, Staffan*: Kommunallagen med kommentarer och praxis. 5:e om.upp. EO Grafiska, Stockholm-Skarpnäck. Stockholm 2011.
- Demokratiasanasto* (OM, 2009). Saatavilla osoitteesta: www.termipankki.fi/ext/demokratiasanasto. 21.9.2013.
- Faktablad 3 – Medborgarförslag*. Sveriges Kommuner och Landsting. 3.4.2007. Saatavilla osoitteesta: http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/medborgardialog/faktablad/faktablad_3_april_2007. 21.9.2013.
- Guimaraes-Purokoski, Alice*: Poimintoja eurooppaoikeudellisista ratkaisuksista KHO:ssa. Teoksessa KHO:n vuosikirja 2011, s. 6-9.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. 2., uud. p. Helsinki 2011.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 29-59. 2. uud.p. Helsinki 2011.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka*: Kunnallislaki. 7.p. Juva 1993.

- Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne.E:* Kuntalaki. 4., uud.p. Juva 2009.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari:* Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat. 8., uud.p. BALTOprint. Liettua 2012.
- Heuru, Kauko:* Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Tampere 2000.
- Heuru, Kauko:* Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammala 2001.
- Heuru, Kauko:* Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi 2002.
- Husa, Jaakko: – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. 2., uud.p. Tampere 2008. [Husa ym. 2008]]
- Husa, Jaakko & Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 2., uud.p. Helsinki 2008. [Husa & Pohjolainen 2008]
- Husa, Jaakko:* Valkoista yksisarvista pyydystämässä vai mörköä paossa - >>oikeaa oikeusvertailua>>? Lakimies 5/2010, s. 700-718.
- Jyränki, Antero:* Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.
- Jyränki, Antero:* Oikeusvaltio ja demokratia. Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 13-26.
- Jyränki, Antero:* Valta ja vapaus. Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. uud.p. Jyväskylä 2003.
- Jäppinen, Tuula:* Kunta ja käyttäjälähtöinen innovaatiotoiminta. Kunnan ja kuntalaisen vuorovaikutus palveluja koskevassa päätöksenteossa ja niiden uudistamisessa. Suomen kuntaliiton julkaisu. Acta nro 230. Helsinki 2011. Saatavilla osoitteesta: <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66835/978-951-44-8659-3.pdf>. 21.9.2013.
- Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi:* Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uud.p. Hämeenlinna 2010.
- Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunnan raportti:* Kohti aktiivista kansalaisuutta. Hallituksen politiikkaohjelmat: Kansalaisvaikuttaminen. Oikeusministeriön julkaisu 14/2005.
- Karapuu, Heikki:* Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki –Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s.63-87. 2., uud. p. Helsinki 2011.
- Kommunallag* (SFS 1991:900). Saatavilla osoitteesta: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Kommunallag-1991900_sfs-1991-900/?bet=1991:900. 21.9.2013.
- Kuuleeko kunta kansalaista?* Paikallinen julkisuus ja kunnallinen demokratia Imatralla. Kunnallisen demokratian kehittämishanke. Tutkimusraportti. Sisäasiainministeriön

julkaisuja 30/2005. Saatavilla osoitteesta: <http://www.intermin.fi/julkaisu/302005>. 21.9.2013.

Kuuskoski, Reino & Hannus, Arno: Kunnallislaki. 5. uud.p. Porvoo 1965.

Laiho, Ulla-Maija: Eurooppalainen ja Pohjoismainen näkökulma paikallisdemokratiaan. Teoksessa: III Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliitto. 2000. s. 38-46. Saatavilla osoitteesta: <http://shop.kuntatyonantajat.fi/download.php?filename=uploads/p040209143103X.pdf>. 21.9.2013.

Leino, Helena: Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka: Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1134. Tampereen 2006. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-6566-0>. 21.9.2013.

Manninen, Sami: Sananvapaus ja julkisuus. Teoksessa: Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 459-491. 2. uud.p. Helsinki 2011.

Miettinen, Tarmo & Väättänen Ulla: Hallintolaki hyvän hallinnon takeena. Edilex Asiantuntijakirjoitukset 2.2.2007, referee-artikkeli s. 1-16. Edilex 2007/5. Julkaistu 2.2.2007. Saatavilla osoitteesta: www.edilex.fi/lakikirjasto/4287. 21.9.2013.

Ministeriöiden demokratiaverkosto: Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Helsinki 2010.

Mennola, Erkki: Kunta ja itsehallinto. Teoksessa Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryytänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s.21-47. 2., uud.p. Tampere 2011.

Mutanen., Anu: Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Oikeusministeriön julkaisu 2004:5. Saatavilla osoitteesta: www.om.fi/1146646962160. 21.9.2013.

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Juva 2008.

Mäenpää, Olli: Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3. uud. p. Hämeenlinna 2011.

Mäenpää, Olli: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4. uud.p.. painos. Porvoo 2012.

Mäkinen, Maarit: Digitaalinen voimistaminen paikallisten yhteisöjen kehittämisessä. Tampereen yliopisto 2009. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7642-6>. 19.9.2013.

Mäntylä, Niina: Lasten ja nuorten osallistumisen oikeudelliset ongelmat. Teoksessa: Mäntylä, Niina (toim.) Lapset ja nuoret yhteiskunnan toimijoina. Vaasan yliopiston tutkimus 297. Vaasa 2011. s. 21-34.

Niemelä, Seppo: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Helsinki 2007. Saatavilla osoitteesta: www.om.fi/1181802264664. 21.9.2013.

- Oikeusministeriön verkkopalvelu* (kuntalaisaloite.fi). Saatavilla osoitteesta: <https://www.kuntalaisaloite.fi/fi/ohjeet/palvelun-tarkoitus> 21.9.2013.
- Oikeusministeriön verkkopalvelu* (vaalit.fi): Kunnallinen kansanäänestys. Luettelo toimitetuista kunnallisista kansanäänestyksistä vuosina 1991-2011. Saatavilla osoitteesta: <http://www.vaalit.fi/53676.htm>. 21.9.2013.
- Nivala, Elina*: Kunnan kansalainen yhteiskunnan kasvatuksellisenä ihanteena. Teoksessa Kurki, Leena & Nivala, Elina (toim.): Hyvä ihminen ja kunnan kansalainen. Johdatus kansalaisuuden sosiaalipedagogiikkaan. Tampere 2006. s. 25-114. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-6836-8>. 21.9.2013.
- Ojanen, Tuomas*: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2006.
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin*: Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa: Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki –Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 171-195. 2. uud.p. Helsinki 2011. [Ojanen & Scheinin 2011 a]
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin*: Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kansainvälinen valvonta. Teoksessa: Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki –Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 875-905. 2. uud.p. Helsinki 2011. [Ojanen & Scheinin 2011 b]
- Ojanen, Tuomas & Scheinin, Martin*: Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö. Teoksessa: Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki –Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 227-280. 2. uud.p. Helsinki 2011. [Ojanen & Scheinin 2011 c]
- Peltonen, Lasse*: ”Apua, kansalaiset haluavat vaikuttaa, eivät vain osallistua!” Puheenvuoro kansanvalta.fi sivustolla. Puheenvuorot 2006. Saatavilla osoitteesta: <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Ajankohtaista/Puheenvuoroja/Puheenvuorojenarkisto/Puheenvuorot2006/Peltonenvaikuttaaajaosallistua>. 21.9.2013.
- Pikkala, Sari*: Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat. Kuntaliiton julkaisu. Helsinki 2006. Saatavilla osoitteesta: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p080729095238A.pdf>. 21.9.2013.
- Prusi, Tuija*: Kunnallinen itsehallinto maankäyttö- ja rakennuslaissa. Teoksessa Kultalahti, Jukka & Penttilä Seppo: Oikeus- ja vakuutustiedettä 2006, s. 263-282. Tampereen yliopisto 2006. Saatavilla osoitteesta: <http://helios.uta.fi:2142/artikkelit/4511.pdf>. 21.9.2013.
- Prusi, Tuija*: Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1840. Tampere 2013. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9181-8>. 21.9.2013.
- Regeringskansliet*: Kommuner och landsting – organisation, verksamhet och ekonomi. Sveriges Finansdepartementet 4.3.2008. Informationsmaterial. Saatavilla osoitteesta: <http://www.regeringen.se/sb/d/10244/a/99736>. 21.9.2013.

Rosas, Allan: Perus- ja ihmisoikeudet EU-oikeudessa. Teoksessa: Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki –Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 197-213. 2. uud.p. Helsinki 2011.

Ryynänen, Aimo: Kunnallisoikeudellinen tutkimus. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. 3., uud.p. Tampere 2007. s.321-340. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2> , viitattu 21.9.2013.

Ryynänen, Aimo: Kunta ja kansalainen. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki – Ryynänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 48-79. 2., uud.p. Tampere 2011. [Ryynänen 2011 a]

Ryynänen, Aimo: Kunta ja valtio. Teoksessa Heuru, Kauko - Mennola, Erkki – Ryynänen Aimo: Kunnallisen itsehallinnon perusteet, s. 94-174. 2., uud.p. Tampere 2011. [Ryynänen 2011 b]

Sandberg, Siv: Käyttäjädemokratia: Pelkkää lumetta vai todellista vaikuttamista? Tutkijan puheenvuoro: 41. Kunnallistieteen päivät Oulussa 31.10.-1.11.2012. Saatavilla osoitteesta: <http://www.kunnallistiede.fi/KTY/KTP%202012%20Siv%20Sandberg.pdf>. 26.3.2013.

Saraviita, Ilkka: Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Jyväskylä 2005.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2., uud.p. Hämeenlinna 2011.

Siitonen, Pentti: Osallisuus ja osallistuminen osana paikallishallintoa. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryynänen, Aimo – Siitonen, Pentti: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Kunnallistutkimuksia. 3., uud.p. Tampere 2007. s. 243-270. Saatavilla osoitteesta: <http://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-8768-2>. 21.9.2013.

Siltala, Raimo: Oikeustieteen teoriaa. Helsinki 2003.

Sipilä, Maija: Kestävä kehitys näkyväksi, osallistuminen toimivaksi – avauksia maankäyttöön. Kuntaliiton julkaisu. Helsinki 2006.

Staffans, Aija: Vaikuttavat asukkaat. Vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haasteina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Espoo 2004.

Suomen Kuntaliitto: Vallakas – kuntalaisen vaikuttamisopas. Helsinki 2009. Saatavilla osoitteesta: <http://www.kunnat.net/fi/haku/sivut/results.aspx?k=vallakas>. 21.9.2013.

Suomen kuntaliitto: Kuntalaisten osallistuminen. Suomen kuntaliiton verkkosivut. 2013. Saatavilla osoitteesta: <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/demokratia/osallistuminen/Sivut/default.aspx> 21.9.2013. [Suomen Kuntaliitto 2013 a].

Suomen Kuntaliitto: Kunnan viranomaisen toiminta. Julkisuuden ja henkilötietojen käsittelyn keskeistä lainsäädäntöä > Perusteita ja lähtökohtia. Suomen kuntaliiton verkkosivut. 2013. Saatavilla osoitteesta:

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus_tietosuoja/keskeinen-lainsaadanto/Sivut/default.aspx 21.9.2013. [Suomen Kuntaliitto 2013 b].

Suomen Kuntaliitto: Kunnan viranomaisten toiminnan julkisuus > Vaikuttamismahdollisuuksien varaaminen. Suomen kuntaliiton verkkosivut. 2013. Saatavilla osoitteesta: http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/laki/hallintojuridiikka/julkisuus_tietosuoja/toiminnan-julkisuus/Sivut/default.aspx 21.9.2013. [Suomen Kuntaliitto 2013 c].

Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-1092. 2012, Äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1972 - 2012, % . Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla osoitteesta: http://www.stat.fi/til/kvaa/2012/kvaa_2012_2012-10-29_tau_001_fi.html. 21.9.2013.

Sutela, Marja: Suora kansanvalta kunnassa. Jyväskylä 2000.

Sveriges Kommuner och Landsting: Kommuner, landsting och regioner. Saatavilla osoitteesta: http://www.skl.se/kommuner_och_landsting. 21.9.2013.

Syrjänen, Olavi: Osallistuminen, vuorovaikutus ja muutoksenhaku kaavoituksessa. Tampere 2005.

Syrjänen, Olavi: Johdatus kaavoitus- ja rakentamisoikeuteen. Teoksessa: Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uud.p. Hämeenlinna 2010. s.25-101. [Syrjänen 2010 a]

Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Yleiset säännökset. Teoksessa: Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uud.p. Hämeenlinna 2010. s.102-171. [Syrjänen 2010 b]

Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki. Kaavoitusmenettely ja vuorovaikutus. Teoksessa: Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi: Maankäyttö- ja rakennuslaki selityksineen. Käytännön käsikirja. 3., uud.p. Hämeenlinna 2010. s.389-417. [Syrjänen 2010 c]

Tolonen, Juha: Oikeusvaltio ja oikeustiede. Teoksessa Aarnio, Aulis & Uusitupa, Timo (toim.): Oikeusvaltio. Vantaa 2002, s. 27-38.

Tuori, Kaarlo: Vaali- ja osallistumisoikeudet. Teoksessa: Hallberg, Pekka –Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo –Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeudet, s. 535-547. 2. uud.p. Helsinki 2011.

Uoti, Asko: Kunnallisoikeuden tutkimusseminaari. Tampereen yliopisto. Luento 12.1.2012.

Viskari, Sinikka: Tieteellisen kirjoittamisen perusteet. Opas kirjoittamiseen ja seminaarityöskentelyyn. 5. uud.p. Tampere 2009.

Valtioneuvosto: Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehitymisestä. [VNS 3/2002]

Valtiovarainministeriö: Valtiovarainministeriön asettamispäätös: Kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelun organisointi. 3.7.2012. [VM065:00/2012]

Virallislähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18-19/1990).

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (R (2001) 19).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65-66/1991).

Euroopan Unionin perusoikeuskirja (EUVL C 83 30.3.2010).

Euroopan yhteisön perustamissopimus, konsolidoitu toisinto (EYVL C325/33-152).

HaVL 44/2006 vp	Ministeriön selvitys osallisuuden edistämisestä hallinnossa.
HaVM 18/1994 vp	Hallintovaliokunnan mietintö n:o 18 hallituksen esityksestä kuntalaiksi.
HE 78/1991 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaisten kunnallista äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 309/1993 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
HE 192/1994 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
HE 175/1995 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle vaaleja ja kansanäänestyksiä koskevan lainsäädännön muuttamisesta.
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
HE 30/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
HE 101/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.
HE 72/2002 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
HE 165/2003 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergiain muuttamisesta.
HE 81/2006 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 102/2008 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.
HE 26/2011 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan oikeudesta osallistua paikallishallinnon viranomaisten toimintaan tehdyn lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Kansalaisaloitelaki 13.1.2012/12.

Kielilaki 6.6.2003/423.

KM 1971:A21 Luonnos kunnallishallintokomitean I mietinnöksi. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1971.

KM 1973:60 Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait. Helsinki 1973.

Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä 16.7.1990/656.

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621.

Laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä 13.6.2003/460.

Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 10.6.1994/468.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Vuoden 1948 kunnallislaki 27.8.1948/642 (kumottu säädöksellä 963/1976).

Vuoden 1976 kunnallislaki 10.12.1976/963 (kumottu säädöksellä 365/1995).

Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94 (kumottu säädöksellä 731/1999).

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/76).

Vaalilaki 2.10.1998/714.

Euroopan yhteisön direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/377/ETY).

YmVM 6/1998 vp Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

YmVM 8/2006 vp Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta.

Århusin yleissopimus (SopS 121-122/2004).

Oikeustapaukset ja laillisuusvalvonta

EOA 240/4/07

EOA 1513/4/12

KHO 1983 A II 38

KHO 12.6.2001 T 1418

KHO 2007:1385

KHO 2008:24

KHO 2009:63

KHO 2011:19

KHO 2011:96

Rovaniemen HAO 28.7.2009 (09/0358/1)

Vaasan HAO 20.8.2008 (08/0493/3)

Vaasan HAO 19.3.2009 (09/0129/3)

Vaasan LO 9.7.2001 (01/0145/5)

LYHENTEET

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan Unioni
EYVL C325/33-152	Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoitu toisinto 24.12.2002
HE	hallituksen esitys
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HM	Suomen Hallitusmuoto 17.7.1919/94 (kumottu säädöksellä 731/1999)
julkisuuslaki	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
JulKL	Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621
KP-oikeudet	kansalais- ja poliittiset oikeudet
KL	Kommunallagen SFS 1991:900
1948KunL	Kunnallislaki 27.8.1948/642 (kumottu säädöksellä 963/1976)
1976KunL	Kunnallislaki 10.12.1976/963 (kumottu säädöksellä 365/1995)
KuntaL	Kuntalaki 17.3.1995/365
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
OAS	Osallistumis- ja arviointisuunnitelma
perusoikeuskirja	Euroopan Unionin perusoikeuskirja (EUVL C 83 30.3.2010)
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
SADe –ohjelma	Valtiovarainministeriön Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma
SopS	Valtiosopimus
VaaliL	Vaalilaki 2.10.1998/714:
KansanäänestysL	Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KieliL	Kielilaki 6.6.2003/423
KM	komiteamietintö
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999)
peruskirja	Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65-66/1991)
TSS-oikeudet	taloudelliset sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
YVA	Euroopan yhteisön direktiivi tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista (85/377/ETY).

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen ajankohtaisuus ja kunnallinen relevanssi

”Aktiivinen kansalaisuus on demokraattisen yhteiskunnan perusta. Ilman ihmisten kykyä ja halua osallistua ja vaikuttaa kansanvaltainen järjestelmä ei ole toimintakykyinen.”¹

Demokraattisessa yhteiskunnassa vaalioikeuksien käyttämistä pidetään keskeisimpänä kunnan asukkaan osallistumis- ja vaikuttamiskeinona. Suomalaiset ovat kansana voineet ensimmäisten joukossa nauttia yli sadan vuoden kokemusta yleisestä ja yhtäläisestä äänioikeudesta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportissa on tuotu esiin kansainvälisten demokratiavertailujen tuloksia, joiden mukaan demokratian perusteet Suomessa ovat vankat ja demokratian kannatus kansalaisten keskuudessa on korkea, yli 90 prosentin luokkaa. Äänioikeuden käyttäminen ei kuitenkaan kiinnosta suomalaisia samassa määrin kuin aikaisemmin. Esimerkiksi 1970 - 1980-luvuilla järjestetyissä kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus oli yli 70 prosenttia ja tällä vuosikymmenellä² yli 10 prosenttia alhaisempi. Edelleen demokratiavertailun mukaan nuoremmista äänioikeutetuista vain puolet käyttävät äänioikeuttaan ja vakiintuneiden demokratiamaiden vertailussa suomalaisten äänestysaktiivisuus sijoittuu vasta alimpaan kolmannekseen. Demokratian ongelmana pidetään osallistumisen ja vaikuttamisen heikkenemisen aiheuttamaa kuntalaisten eriarvoistumista. Ongelmat ovat osittain vakiintuneiden demokratioiden yhteisiä, mutta kehityssuunta ilmenee Suomessa muita Pohjoismaita vahvemmin. Suomi on jakautumassa aktiivisiin ja passiivisiin kansalaisiin.

Kansanvaltaisuus on yksi valtiosääntöömme kirjatuista perusajatuksista. Kansanvaltaa toteutetaan lähtökohtaisesti edustuksellisen demokratian kautta kuten on kirjattu perustuslain (731/1999) 2.1 §:ään. Kuntatasolla kansanvaltaisuus tarkoittaa ylimmän päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta eli kunnanvaltuutettujen valintaa vaaleilla. Lisäksi kansanvaltaisuus tarkoittaa hallinnon julkisuutta kuntalaisten osallistumisen tukemiseksi ennen ja jälkeen päätöksenteon sekä päätösten legitimoimiseksi. Kansanvallan periaatteeseen sisältyvä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeus on kirjattu perustuslakiin (2.2 §) yksilön oikeutena osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja

¹ Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunnan raportti, s. 15.

² Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänestysaktiivisuus oli alhaisin (55,9 %) ja vuoden 2008 kunnallisvaaleissa korkein (61,2 %). SVT: Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]

elinympäristönsä kehittämiseen. Edelleen julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia on säädetty perusoikeuksia koskevassa perustuslain 2. luvussa.

Paikallistasolla osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edellytysten turvaamisesta vastaa kunnanvaltuusto, sillä kuntalaki (365/1995) velvoittaa valtuuston pitämään huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan (27.1 §). Erilaisia vaikuttamisen keinoja ovat kunnan asukkaan mahdollisuudet osallistua kunnan ylimmän päätösvallan käyttämiseen ja toisaalta erilaisten päätösten täytäntöönpanovaiheeseen eli palvelujen järjestämiseen liittyvä osallistuminen ja vaikuttaminen. Osallistuminen voi tapahtua päätöksentekoprosessin eri vaiheissa, jolloin voidaan puhua esimerkiksi tieto-osallisuudesta, valmisteluosallisuudesta tai päätösosallisuudesta. Kuntalaisen osallistumista kunnan toimintaan voidaan tarkastella myös kuntalaisen osallistumisena kunnan aloitteesta tai kuntalaisen osallistumisena omasta aktiivisuudestaan. Tarkastelukulmasta riippumatta osallistumisen edistäminen edellyttää, että kunta kehittää ja tarjoaa sopivia keinoja ja rakenteita, jotka mahdollistavat kuntalaisen osallistumisen päätöksenteon eri vaiheissa. Edelleen kunnassa tulee olla valmiuksia ja toimintatapoja, joilla voidaan reagoida kuntalaisen spontaaneihin vaikuttamisyrityksiin. Demokratian toteutumisen kannalta kunnallisen päätöksenteon ihanteena pidetään päätöksenteon perustumista kuntalaisten aktiiviseen osallistumiseen kunnan asioiden hoidossa. Toisessa ääripäässä kuntademokratian uskottavuus ja legitiimisyys edellyttävät vähintään kuntalaisten ymmärtämystä kunnallisen päätöksenteon taustoista sekä tietoisuutta kunnan asioista ja vaikuttamiskeinoista³.

Asukkaiden osallistumisoikeus paikallishallinnossa on ollut kansainvälisissä yhteyksissä kehittämisen kohteena jo yli 30 vuotta. Ensimmäisen osallistumisoikeuksien edistämistä koskevan päätöslauselman hyväksyivät Euroopan paikallis- ja aluehallinnosta vastaavat ministerit Tukholmassa jo vuonna 1978 ja myöhemmin esimerkiksi Euroopan neuvoston ministerikokouksissa on annettu suosituksia asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen turvaamiseksi⁴. Kansallisella tasolla osallistumisen edistämistä ja kansanvallan vahvistamista kuin myös kunnallista itsehallintoa on alettu painottaa 1990-luvulta lähtien

³ Kuuleeko kunta kansalaista? s. 7.

⁴ R(81)18 osallistumisesta paikallistasolla, R(96)2 kansanäänestyksistä ja kansalaisaloitteesta sekä R(2001)19 kansalaisten osallistumisesta paikalliseen julkiseen toimintaan. HE 26/2011 vp s. 5.

esimerkiksi vapaakuntakokeilun ja valtionosuusuudistuksen myötä. Etenkin uudelle vuosituhannele tultaessa osallistumismahdollisuuksia koskevan arvioinnin taustalla on nähty vaikuttavan laajempi muutos kuntainstituution hallinta- ja toimintajärjestelmässä. Laaja-alaisen yhteistyön myötä kuntainstituution toimintatavat ovat muuttuneet yhä verkostomaisemmaksi ja perinteisen hallinnon sijaan ollaan siirtymässä uudenlaiseen hallintatapaan⁵. Perinteinen vahvan, valistuneen ja osallistuvan kansalaisen osallistuminen demokratian toteuttamiseen ja valvontaan ei välttämättä vastaa tässä muuttuneessa tilanteessa modernia todellisuutta⁶. Muutoksen myötä tarvitaan myös kansanvaltaisen järjestelmän toimintaan uusia tapoja demokratian toteuttamiseksi⁷.

Suomalaisten osallistumisaktiivisuuden edistämiseksi ja vaikuttamiskeinojen luomiseksi on käynnistetty lukuisia hankkeita sekä laadittu erilaisia selvityksiä kansalaisten kuulemisen, osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi. Tällä vuosituhanneella toteutetuista toimenpiteistä mainittakoon Osallisuushanke (1998-2001), Kuule kansalaista – hanke jatkohankkeineen (2000-2005) sekä vuosina 2003-2007 toteutetut Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman mukaiset hankkeet joista mainittakoon nuorten osallisuushanke, kunnallisen demokratian kehittämishanke sekä Kansalaisyhteiskunta 2006 sekä Kansanvalta 2007 -toimikuntien selvitykset.

Erityisesti tietotekniikan monipuolinen kehittyminen on mahdollistanut uusien toiminnanmuotojen tutkimisen ja kehittämisen. Tiedonkulku on nopeutunut, tietoa on saatavissa ajasta riippumatta ja helposti välitettävissä olevan tiedon määrä jatkaa kasvuaan. Internetin ja muun informaatio- ja viestintäteknologian välinein toteutettavalla verkkodemokratialla pyritään helpottamaan tiedon saavutettavuutta, edistämään hallinnon ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta, edistämään päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja selvittämään kuntalaisten näkemyksiä päätettäväksi tulevista asioista. Verkkomediaa käytetään täydentävänä osallistumisen- ja vaikuttamisen keinona ja vaihtoehtoja käyttömahdollisuuksien laajentamiseksi on tutkittu erilaisin valtionkin tukemin hankkein.

Tietoverkkojen hyödyntämiseksi toteutettujen hankkeiden kautta kehitettyjä ja pysyvästi käyttöön otettuja toimintamuotoja ovat muun muassa otakantaa.fi

⁵ Anttiroiko 2007 s. 8.

⁶ Laiho 2000 s. 42.

⁷ VNS 3/2002 s. 3.

–keskustelufoorumi sekä Suomi.fi portaali. Ks. myös valtiovarainministeriön Sähköisen asioinnin ja demokratian vauhdittamisohjelma (SADe-ohjelma).

Lukuisista kehittämis- ja edistämistoimenpiteistä huolimatta suomalaisten osallistuminen yhteisten asioiden hoitamiseen on muita Pohjoismaita heikompaa. Siksi pidän ajankohtaisena ja mielekkäänä pohtia Pro gradu -tutkimuksessani lainsäädännöllä kuntalaisille luotuja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia ja niiden riittävyttä. Suomalaisten heikko menestyminen pohjoismaalaisten osallistumista mittaavissa tutkimuksissa antoi pontta tarkastella tutkimuksessa myös Ruotsin kuntalain sääntelyä kuntalaisen osallistumisen edistämiseksi. Kuntakäsityksemme on melko yhteneväinen Ruotsin kanssa, mutta eroaa suuresti mannereurooppalaisesta kuntakäsityksestä. Niin Suomessa kuin Ruotsissakin kunta on ensisijaisesti julkisten palvelujen tuottaja ja vahvasti mukana hyvinvointivaltion suorittajatasolla⁸.

Molemmissa maissa kansanvalta toteutuu edustuksellisen ja parlamentaarisen valtiomuodon sekä kunnallisen itsehallinnon kautta kunnallisen itsehallinnon sisällön ja laajuuden vaihdellessa aikojen myötä. Kunnallishallinnon yleistoimialan ja erityistoimialojen lainsäädäntö pohjautuu pitkälti samoihin periaatteisiin ja tehtäviin kuntalaisten hyvinvoinnin edistämässä sekä palvelujen rahoittamisessa⁹ ja kuntalain sääntely on melko yhteneväinen¹⁰. Merkittävimmät erot kunnallishallinnoissamme ovat Ruotsin kunnallishallinnossa vahvasti korostuva poliittinen johtajuus sekä Ruotsin kaksitasoinen kunnallinen itsehallinto. Ruotsin kuntalain (SFS 1991:900) 1 §:n mukaan kunnallishallinnon tehtävistä vastaavat paikalliset kunnat (*kommun*) sekä maakäräjäkunnat (*landsting*), joiden toiminta perustuu demokratiaan ja kunnalliseen itsehallintoon.

Ruotsalainen kunnallishallinto rakentuu hajautetun mallin periaatteen mukaisesti siten, että toimintavastuu ja päätöksenteko pyritään toteuttamaan mahdollisimman lähellä niitä, joita asia koskee¹¹. Peruskuntien vastuulla on suurin osa asukkaiden yhteiskuntapalveluista kuten koulutoimesta, sosiaalipalveluista, vanhustenhoidosta, kaupunkisuunnittelusta ja rakennusasioista sekä terveys- ja ympäristönsuojelusta ja pelastustoimesta Ruotsin 20 maakäräjäkuntaa vastaavat lähinnä terveydenhuollon ja

⁸ Ryynänen 2007, s. 328.

⁹ Ks. tarkemmin de Beer 2013.

¹⁰ Dalman ym. 2011 s. 48.

¹¹ Regeringskansliet 2008, s. 7-10.

*sairaanhoidon järjestämisestä, joukkoliikenteestä sekä alueiden kasvun ja kehittymisen vahvistamisesta.*¹²

*Ruotsin kunnallishallinnon poliittinen johtajuus korostuu kokopäivätoimisten kunnallisneuvoksien osallistumisessa kunnan johtamiseen yhdessä hallintovirkamiehen kanssa*¹³. *Edelleen kunnissa ja maakäräjäkunnissa voidaan valtuustokausittain palkata poliittisia sihteereitä tukemaan poliittista toimintaa ja helpottamaan valtuutettujen työtaakkaa*¹⁴.

Palatakseni vielä takaisin kansalliselle tasolle ja aiheen ajankohtaisuuteen, niin kuntalaisen oikeudet puhuttavat myös kuntademokratian kentällä käytävässä keskustelussa kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista sekä niiden edistämisestä etenkin kuntien toimintaympäristöä koskevien muutosten yhteydessä. Myös uuden, vuoden 2015 alussa voimaan tulevaksi tarkoitetun kuntalain valmistelutyöt on aloitettu Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvän kuntauudistuksen myötä. Hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti valtiovarainministeriö antoi kesällä 2012 toimeksiannon uuden kuntalain kokonaisuudistuksen valmistelemissä. Valmistelutyössä tulee erityisesti syventyä perusoikeuksien turvaamiseen liittyviin kuntien velvoitteisiin sekä kunnallisen itsehallinnon ja perustuslain mukaisen demokratian vaatimusten toteuttamiseen pohtien muun muassa kuntalaisten erilaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien kehittämistä.¹⁵

1.2. Tutkimustehtävä ja sen rajaus

Perustuslain uudistuksen yhteydessä ja sen jälkeisessä lainsäädännössä on ollut nähtävissä demokratian ja yksilöllisyyden korostuminen sekä lainsäätäjän tarkoitus yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen. Jo perusoikeusuudistuksen taustalla vaikuttanut yleinen kansainvälistymiskehitys on osaltaan muuttanut myös kunnallisoikeudellista perustaa. Euroopan Unionin jäsenyyden ja kansainvälisten perus- ja ihmisoikeussopimusten vaikutukset ovat luettavissa kunnallishallintoa sääntelevien lakien sisällöissä. Perus- ja ihmisoikeuksiin sisältyvät laajat kansalaisvapaudet sekä poliittiset, sivistykselliset, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet turvaavat muun muassa yksilön vapauden toimimiseen, osallistumiseen ja vaikuttamiseen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä oikeuden ilmaista mielipiteensä.

¹² Sveriges Kommuner och Landsting 2013 s.1.

¹³ HE 192/1994 vp s. 13-14.

¹⁴ Dalman ym. 2011 s. 313.

¹⁵ VM065:00/2012 s.2.

Kunnan ja valtion keskinäisen suhteen ja itsehallinnon määrittelyssä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa pidetään merkittävänä kansainvälisenä sopimuksena, jolla tunnustetaan kansalaisten osallistumisoikeudet yhtenä demokratian periaatteena sekä paikallisviranomaisten tärkeys demokraattisessa järjestelmässä. Kunta–valtio-suhteen lisäksi kunnalliseen itsehallintoon sisältyy myös kunnan ja kunnan asukkaiden välinen ulottuvuus. Kuntalaisen kannalta kunnallisen itsehallinnon ytimenä voidaan pitää kuntalaisten itsehallintoon perustuvaa kunnallishallintoa. Kunnan asukkaiden osallistuminen kunnallishallintoon toteuttaa kunnan asukkaiden määräämisvaltaa. Itsehallinto toimii tarkoituksenmukaisesti silloin, kun kuntalaiset ja erilaiset ryhmät voivat osallistua kunnan poliittiseen päätöksentekoon konkreettisesti siten, että heillä on mahdollisuus ilmaista mielipiteensä ja vaikuttaa päätöksentekoon. Valtuuston tehtävänä on osallistumisen edellytysten turvaaminen. Osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon tulee mahdollistaa päätösprosessin eri vaiheissa ja tavoitteena tulee olla aito vuorovaikutus kuntalaisten ja päättäjien välillä.¹⁶

Kuntalaisten tiedetään seuraavan asioita ja keskustelevan niistä, mutta monikaan ei usko voivansa vaikuttaa. Kuntalaisten luottamus paikallishallintoon on kuitenkin kunnallisen demokratian toteutumisen ehdoton edellytys. Luottamus syntyy omakohtaisista kokemuksista hallinnon oikeudenmukaisuudesta ja mahdollisuuksista osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon.¹⁷ Kuntalaisen kokemus todellisesta osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudesta motivoi yleisemminkin muodostamaan mielipiteitä, ottamaan kantaa sekä äänestämään¹⁸.

Käytännön tasolla paikallistason demokratia on jatkuvasti käynnissä oleva prosessi, jossa kuntalaiset, poliittiset päättäjät ja virkamiehet yhdessä pohtivat tavoitteitaan ja ratkaisevat ongelmia muuttuvassa maailmassa. Tässä yhteydessä tiedon saatavuudella, kansalaisten tietopohjalla sekä julkisella keskustelulla on erityisen keskeinen asema.¹⁹ Demokraattisesti toimivassa yhteiskunnassa jokaisella on perustuslainmukainen oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista sekä vaikuttaa niihin ja keskeisten päätösten tulee pohjautua asiaa koskevaan luotettavaan tietoon perustuvaan julkiseen – kaikille avoimeen – keskusteluun. Avoin keskustelu edellyttää hallinnon julkisuutta, mutta myös kansalaisten aktiivista osallistumista.

¹⁶ Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunnan raportti, s. 15.

¹⁷ Niemelä 2007 s.5.

¹⁸ Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunnan raportti, s. 15.

¹⁹ Niemelä 2007 s. 3.

Pro Gradu tutkimuksen pääkysymyksenä on selvittää *miten lainsäädännössä on turvattu kuntalaisen perustuslailliset oikeudet kunnan toimintaan osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi?* Tarkentavia kysymyksiä ovat: *Mitkä ovat ne edellytykset, joita näiden oikeuksien toteutuminen käytännön tasolla edellyttää? Ja mitä tarkoittaa kuntalain 27 §:n mukainen valtuuston huolenpitovelvollisuus kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamisedellytyksistä?*

Valtiosääntömme perustuu kansanvaltaisuuden periaatteelle, joka oikeuttaa mutta myös edellyttää kansalaisten osallistumista sekä vaikuttamista yhteisten asioiden hoitamiseen. Kansanvaltaisuuden periaate toteutuu parhaiten paikallistason hallinnossa eli kunnissa joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnallinen itsehallinto rakentuu edustuksellisuuden periaatteelle, mutta sen täydentämiseksi on luotu kansanvaltaisuutta tukevia suoran vaikuttamisen keinoja. Oikeusvaltioperiaate puolestaan turvaa kuntalaisen perusoikeuksien toteutumista ja yhteisön demokraattista legitimaatorakennetta ja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus muodostaa julkisen vallan velvoitteen kuntalaisen osallistumisoikeuksien turvaamiseksi. Edellä mainitut valtiosäännön mukaiset arvot ja periaatteet muodostavat kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin vaikuttavien perusajatusten piirin ja antavat aiheen viimeiseen tarkentavaan tutkimuskysymykseen: *Mitkä perustuslainmukaiset arvot ja periaatteet korostuvat kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia edistävässä lainsäädännössä?*

Oikeustieteellisessä jaottelussa kunnallisoikeuden piiriin kuuluva tutkimukseni asemoituu hallinto-oikeuden ja edelleen julkisoikeuden alaan. Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien oikeudellinen perusta on luotu perustuslain 2 §:ssä, jossa säädetään kansanvaltaisuudenperiaatteesta ja sen sisältämästä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeudesta. Osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista on säädetty myös perusoikeuksia koskevassa perustuslain 2. luvussa, samoin julkisen vallan velvollisuudesta perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Paikallistasolla osallistumisoikeuksia toteutetaan kunnallisen itsehallinnon kautta, mikä luo tutkimukseen toisen – itsehallinnollisen – näkökulman, jonka myötä tulen pohtimaan itsehallinnon muodostamaa jännitettä kunnan ja valtion sekä kunnan ja kuntalaisen kesken. Oikeudellisesti tarkasteltuna julkisen vallan vastuussa tai työnjaossa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi voidaan yhtäältä erottaa lainsäätäjän velvollisuus osallistumisoikeuksien turvaamisessa ja toisaalta kunnan rooli lainsäädännöllä luotujen

oikeuksien mahdollistajana käytännössä. Siten tulen tutkimuksessani tarkastelemaan erityisesti näille toimijoille asetettuja lainsäädännöllisiä velvoitteita ja miten niihin on vastattu. Edelleen kunnallisen päätöksenteon luonne poliittisen ja hallinnollisen toimintakulttuurin instituutiona on merkittävä ominaispiirre, joka tulee huomioida tutkittaessa kunnallista instituutiota ja sen toimintaa.

Tutkimuksen ytimessä on kunnallisen itsehallinnon ja edustuksellisuuden suhde oikeusnormein säädettyihin kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin. Tutkimuksessa lähtökohtana on kansanvaltaisuusperiaatteen mukainen kuntalaisen oikeus osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Tutkimuksessa tulen tarkastelemaan lainsäädännöllä mahdollistettujen osallistumisen ja vaikuttamisen edellytysten riittävyyttä harvemmin oikeudellisen tutkimuksen keskiössä olleesta kunnan asukkaan näkökulmasta. Kunnan asukkaalla tarkoitetaan kunnassa asuvaa luonnollista henkilöä²⁰. Tässä tutkimuksessa kunnan asukas ja kuntalainen ovat toistensa synonyymeja.

Normatiiviset kuntalaisen käytettävissä olevat osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat lainsäädännön luonteesta riippuen hyvinkin erilaisia kunnan eri toimialoilla. Oikeudellisesti tarkasteltuna osallistumista myös tapahtuu eri tasoilla. Asianosaisen osallistumisesta on kyse silloin, kun vireillä oleva asia koskee jotain tai joitain henkilökohtaisesti (esimerkiksi huostaanottotilanteessa). Osallistuminen kunnalliseen päätöksentekoon tai ympäristöasiaan vaikuttaminen on puolestaan yleisempää osallistumista koskien laajempaa joukkoa kuin yksittäistä etua tai yksittäisiä kuntalaisia. Kolmantena osallistumisen tasona on jälkikäteisvaikuttaminen eli muutoksenhakuoikeus.²¹

Tutkimukseni kohdistuu edellä käytetyn jaottelun mukaan tasoon kaksi eli kunnan asukkaan yleisiin osallistumisoikeuksiin kunnallisessa päätöksenteossa sekä elinympäristönsä kehittämisessä. Kuntalaisen oikeusturvaan kuuluva jälkikäteinen (repressiivinen) vaikuttaminen ei siten kuulu tämän tutkimuksen piiriin, joskin yksilön oikeusturvaan lukeutuva ennakollinen (preventiivinen) oikeusturvakeino eli vaikutusmahdollisuuksien varaaminen kuuluu. Taustaoletuksena on, että kuntalainen haluaa olla

²⁰ Harjula & Prättälä 2012 s. 299.

²¹ Mäntylä 2011, s. 21-22.

toiminnallisesti aktiivinen osallistuja²², joka myötävaikuttaa omalla panoksellaan niin itselleen kuin muillekin mieluisten ja tärkeiden asioiden hyväksi. Aktiivisuuteen ei voi vapaassa yhteiskunnassa pakottaa, mutta siihen pitää vallalla olevan yhteiskuntakäsityksen mukaan kannustaa. Toimiva demokratia edellyttää aktiivisia kuntalaisia jotka haluavat toimia, osallistua ja vaikuttaa.²³

1.3. Tutkimusmenetelmä

Siltala jakaa oikeustieteen viiteen osa-alueeseen, joissa tutkimuskohteen määrittely, tiedonintressi ja metodioppi poikkeavat merkittävästi toisistaan. Oikeustiedettä voidaan tarkastella humanistisen tulkintatieteen, ihmistieteen, kulttuuritieteen, yhteiskuntatieteen tai oikeusfilosofian näkökulmasta. Oma tutkimukseni sijoittuu humanistisen tulkintatieteen osa-alueelle. *Humanistinen tulkintatiede* eli *tulkintaopillinen analyysi* sisältää lainopin, vertailevan oikeustieteen ja osittain myös oikeuspoliittisen *de lege ferenda* – tutkimuksen, joissa on tavoitteena voimassa olevan oikeuden sääntöjen systematisointi ja tulkinta sekä oikeusperiaatteiden punninta. Tulkintaopillinen analyysi on teksti- ja merkityssidonnaista kirjallisen lähdeaineiston tulkinnallisen merkityssisällön analysointiin sitoutuvaa jäsentelyä.²⁴

Tutkimuksessa käytettävä tutkimusmetodi on oikeusdogmaattinen. Lainopin eli oikeusdogmatiikan keinoin selvitetään voimassaolevan oikeuden sisältöä käsiteltävänä olevan tutkimusongelman osalta sekä pyritään *tulkitsemaan* miten oikeusjärjestyksen mukaan tulisi toimia. Toisena lainopin tehtävänä on voimassa olevan lain jäsentäminen eli *systematisointi*. Systematisoinnissa pyritään luomaan tulkintaan sopivia käsitejärjestelmiä oikeuden tulkitsemiseksi sekä hahmottamaan kokonaiskuva oikeudellisista järjestelyistä ja niiden keskinäisistä suhteista.²⁵ Siltala lisää lainopin tehtäväksi myös vallalla olevien ja hyväksyttävien oikeusperiaatteiden arvosidonnaisen punninnan²⁶.

Lainopillisessa tutkimuksessa tutkijan tiedonintressinä on muodostaa voimassa olevasta oikeudesta perusteltuja systematisointi- ja tulkintakannanottoja sekä oikeudellisia punnintakannanottoja institutionaalista tukea saavista ja yhteisössä yleisesti

²² vrt. passiivinen kansalaisuus, joka sisältää ajatuksen kuntalaisesta objektina, kansalaisena, joka voi nauttia kansalaisen perusoikeuksista ja – vapauksista. Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta s.44.

²³ Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta s. 44.

²⁴ Siltala 2003 s. 103-105.

²⁵ Husa ym. 2008 s. 20-21.

²⁶ Siltala 2003 s. 108.

hyväksyttävistä oikeusperiaatteista. Tulkinnan tulee olla johdettavissa Eurooppa-oikeudellisesta sekä kansallisesta lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä ja näitä heikommin painottaen virallisesta lainvalmisteluaineistosta, oikeuskirjallisuudesta sekä muista oikeudellisista ratkaisu- ja tulkintaperusteista.²⁷

Oikeustieteellisen tutkimuksen metodien luokittelu on suhteellista ja osittain päällekkäistä, eikä rajanveto tarkastelutapojen välillä ole yksiselitteinen. Esimerkiksi oikeusvertailu ja oikeushistoria ovat erityisen lähellä toisiaan, sillä molemmissa tutkimussuunnissa pyritään ymmärtämään ja selittämään oikeuden ja yhteiskunnan välistä suhdetta.²⁸ Tutkimukseeni liittyvä Ruotsin kuntalain tarkastelu syventää kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien tutkimusta tarjoamalla kansallista lainsäädäntöä laajemman näkökulman aiheeseen. Ruotsin kuntalain mukaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien sekä kuntalain yhtäläisyyksien ja eroavuuksien esiintuomisen ohella en kuitenkaan perehdy syvällisemmin Ruotsin lainsäätelyn taustalla vaikuttaviin yhteiskunnallisiin tai oikeuskulttuurisiin tekijöihin. Näin ollen vieraan oikeuden tarkastelu toimii vain lainopillista tutkimusta ”rikastavana metodina”²⁹. Voidaan myös puhua vertailevasta oikeustieteestä lainopillisin painotuksin. Tällöin mielenkiinnon kohteena on selvittää miten tutkittavaa oikeussäätöä on säädelty muissa oikeusjärjestyksissä³⁰. Myös oikeushistoria voi toimia vertailuna³¹. Oikeudellisen sääntelyn kehittymisen tarkastelu toimii menneisyyttä kuvaavana vertailutietona, joka edistää olemassa olevan sääntelyn ymmärtämistä ja laajentaa tutkittavan aiheen näkökulmaa.

1.4. Tutkimuksen lähteet ja rakenne

Lähdeaineistossa pääpaino on tutkimusmetodin mukaisesti säädöksissä. Voimassa olevaa lainsäädäntöä olen seurannut Suomen säädöskokoelmassa 2.10.2013 julkaistuun asetukseen 701/2013 asti. Lisäksi käytän argumenttien tukena normeja heikommin velvoittavaa lainvalmisteluaineistoa ja oikeuskäytäntöä niissä harvoissa tapauksissa, joita olen aiheeseen liittyen löytänyt. Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin vetoavien valitustuen käsittely on tapahtunut lähinnä hallinto-oikeuksissa, jonka vuoksi pyysin neljältä hallinto-oikeudelta tiedoksi kuntalain 27 ja 29 §:n sekä HL 41 §:ään

²⁷ Siltala 2003 s. 109.

²⁸ Husa ym. 2008 s. 19-24.

²⁹ Husa 2010 s. 713.

³⁰ Husa ym. 2008 s. 24.

³¹ Uoti 2012.

liittyviä ratkaisuja vuosilta 2008-2012. Vastauksen sain Vaasan ja Rovaniemen hallinto-oikeuksista. Näiden ohella tukeudun myös kotimaiseen sekä kansainväliseen oikeuskirjallisuuteen tutkimuskysymyksiin vastatakseni.

Tutkimus raapaisee kansainvälistä oikeudellista sääntelyä jatkaen kansalliseen lainsäätelyyn ja sen tulkintaan. Tutkimuksen mukaisessa viitekehyksessä oikeudellisia rajoja määrittävät erityisesti perustuslaki, kuntalaki, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä hallintolaki (434/2003), mutta myös kielilain (423/2003) ja vaalilain (714/1998) mukaista kuntalaisen osallistumista tukevaa sääntelyä tulen tarkastelemaan. Ympäristölainsäädännössä on tarkennettu kuntalaisen oikeuksia osallistumisesta elinympäristönsä kehittämiseen. Tässä yhteydessä sisällytän oikeudellisen säännösten viitekehykseen myös maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999).

Aiheeseen liittyvää aikaisempaa oikeudellista tutkimusta demokratiasta, kunnallisesta itsehallinnosta ja osallistumisoikeuksista ovat tehneet muun muassa Marja Sutela (2000) oikeusvertailevassa väitöskirjassaan *Suora kansanvalta kunnassa* sekä Kauko Heuru (2000) väitöskirjassaan *Kunnan päätösvallan siirtyminen*. Uusinta tutkimustietoa edustaa Mikko Komulaisen (2010) oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista väitöskirjassaan *Ulkoistaminen kunnissa* sekä Tuija Prusin väitöskirja tältä vuodelta: *Kuntien itsehallinnollinen asema kaavoituksessa*. Omassa tutkimuksessani olen tukeutunut etenkin Sutelan väitöskirjaan. Pro gradu – tutkimuksia samalta aihealueelta ovat tehneet muun muassa Olli-Pekka Salminen (2003) *Kuntalaisen aloiteoikeus* ja Arto Oikarinen (2010) ”*Kuntalaisten oikeusturva ja vaikutusmahdollisuudet kuntajaotusta muutettaessa*”.

Oikeuskirjallisuuden osalta tukeudun tutkimuksessani erityisesti kuntalain uusimpaan kommentaariteokseen: Heikki Harjula & Kari Prättälä: *Kuntalaki. Taustat ja tulkinnat*. Julkisuusperiaatteen sekä hallintolain tulkinnassa apuna olen käyttänyt etenkin Olli Mäenpään teoksia *Julkisuusperiaate* sekä *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Maankäyttö- ja rakennuslain sisältöön ja tulkintaan minua ovat perehdyttäneet Lauri Jääskeläinen & Olavi Syrjänen käytännön käsikirjassaan *Maankäyttö- ja rakennuslaki selvityksineen*. Perustuslain ja perusoikeuksien tulkinnassa etenkin Pekka Hallbergin ym. laaja teos *Perusoikeudet*, Antero Jyrängin teokset: *Uusi perustuslakimme* sekä *Oikeusvaltio ja demokratia* sekä Ilkka Saraviidan *Perustuslaki* ovat johtaneet työtäni. Edelleen

kunnallista itsehallintoa koskevissa tulkinnoissani olen useasti viitannut varsinkin Kauko Heurun ja Aimo Ryynäsen yksin ja yhdessä muiden kanssa julkaisemiin kirjoituksiin ja teoksiin. Kuntalaisen osallistumisoikeuksien kehittymisen tarkastelussa nojaudun 1948KunL ja 1976KunL kunnallislakien kommentaareihin: Reino Kuuskoski & Arno Hannus (1965) *Kunnallislaki* sekä Arno Hannuksen ja Pekka Hallbergin (1993) *Kunnallislaki*. Vastaavasti Ruotsin kuntalain mukaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien tarkastelussa olen tukeutunut vahvasti Lena Dalmanin ym. kommentaari-teokseen *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. Tutkimuksen käytännön toteutuksessa ja etenkin sen loppuun saattamisessa eli pisteen laittamisessa olemassa olevan aineiston keräämiselle minua auttoi Sinikka Viskarin opsa ”*Tieteellisen kirjoittamisen perusteet*”.

Tutkimukseni etenee yleisestä erityiseen siten, että toisessa luvussa johdetaan kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien perusteet ja niiden yhteys muun muassa perustuslain mukaisiin kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteisiin. Kunnallista itsehallintoa koskeva kolmas luku on tutkimuksen pääluku, jossa käsittelen erikseen muun muassa kunnallisen itsehallinnon periaatetta ja sen muotoutumista itsenäisyyden aikana kunta – valtio – suhteen kehittymisen kautta, kansainvälistymiskehityksen vaikutuksia kunnalliseen itsehallintoon sekä kunnallisen itsehallinnon laajuutta. Neljännessä luvussa tulkitson kuntalaisen osallistumisoikeuksia tarkentavaa lainsäädäntöä kunnan yleistä hallintotoimintaa sääntelevien lakien sekä maankäyttö- ja rakennuslain osalta. Tarkastelun alle tulee etenkin se, miten lainsäätäjä on toteuttanut positiivista toimintavelvoitettaan yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi kunnallista hallintoa ja päätöksentekoa ohjaavassa lainsäädännössä. Tutkimuksen viidennessä luvussa kokoon ajatukset yhteen johtopäätöksien muodossa.

1.5. Keskeiset käsitteet

”Ihminen on yksilö omine ajatuksineen, käyttäytymistapoineen ja elämäntapavalintoineen. Kansalainen hänestä tulee, kun hän astuu oman yksilöllisyyden piirin ulkopuolelle ja alkaa toimia, osallistua ja vaikuttaa erilaisissa yhteisöissä ja yhteiskunnassa.”³²

Kansalaisuuden käsitteestä ei ole yhtä, yleisesti hyväksyttyä määritelmää, mutta yleisimmin siihen liitetään vahva yhteisöllisyyden käsitys. Kansalaisuudella voidaan tarkoittaa – kuten tässäkin tutkimuksessa tehdään – yksilön jäsenyyttä yhteisössä, erityisesti

³² Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta, s.42.

jäsenyyttä poliittisessa yhteisössä silloin kun politiikka ja poliittinen toiminta nähdään julkisena, laajalle ihmisjoukolla kuuluvien asioiden hoitamisena.³³ Kuntatasolla puhutaan kuntalaisesta ja yhteisten asioiden hoitamisesta kunnallisen itsehallinnon oikeuttamana.

Kunnan asukkaalla tarkoitetaan kunnassa asuvaa luonnollista henkilöä. Kunnan asukkaan määritelmä eroaa kuntalain 4 §:n mukaisesta kunnan jäsenen määritelmästä, joka laajentaa kunnan jäsenyyden luonnollisia henkilöitä laajemmalle joukolle. Tässä tutkimuksessa kuntalainen tarkoittaa kunnan asukasta eli kunnassa asuvaa luonnollista henkilöä. Kuntalaisen tärkeimpiä oikeuksia ovat äänioikeus kunnallisvaaleissa ja äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä, vaalikelpoisuus kunnan luottamustoimiin, aloiteoikeus, muutoksenhakekeinot sekä oikeus kunnan laitosten, palvelujen ja sosiaalisten etujen käyttämiseen³⁴. Osallistumisen edistämisen yhteydessä kuntalainen voidaan nähdä osallistuvana ja yleisiin asioihin vaikuttamaan pyrkivänä tai asiakkaana ja palvelujen käyttäjänä, jolloin kuntalainen vaikuttaa tiettyyn palveluun omassa asiassaan. Lähtökohtainen ajatukseni on, että kuntalainen haluaa osallistua ja vaikuttaa, mutta on myös tiedostettava, että osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen aktiivisille ja vaikuttamaan pyrkiville kuntalaisille on helpompaa ja tuloksellisempaa kuin niiden tarjoaminen passiivisille tai välinpitämättömille kuntalaisille.³⁵

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite tilanteelle, jossa paikalliset yhdyskunnat päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti säädeltyjen rajojen sisällä omista asioistaan³⁶. Perustuslaissa (121.2 §) säädetty kunnallinen itsehallinto sisältää tietynasteisen riippuvuussuhteen valtiosta, sillä itsehallinnon vahvuus ja laajuus riippuvat lainsäätäjän normein rajaamasta toimialasta, johon vaikuttaa kulloinkin vallalla oleva näkemys kunnallisen itsehallinnon asemasta kunta–valtio-suhteessa. Etenkin perusoikeuksien turvaamisen katsotaan rajoittavan kunnallisen itsehallinnon laajuutta, mutta toisaalta tällaisen itsehallintoa rajoittavan sääntelyn tarkoituksena voi olla kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisen edistäminen ja vahvistaminen. Kuntalain 1 § täsmentää kunnallisen itsehallinnon periaatteet eli asukkaiden itsehallinnon ja kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän. Kunnallisessa itsehallinnossa kuntalaisten demokraattisten oikeuksien toteutuminen luo kunnallisen demokratian perustan.

³³ Nivala 2006, s. 25-27.

³⁴ HE 192/1994 vp s. 76

³⁵ Pikkala 2006 s. 12.

³⁶ Mennola 2011 s. 21.

Länsimaisen yhteiskuntajärjestelmän peruseriaatteena on *demokratia*, jonka toimivuuden edellytyksenä pidetään osallistuvaa kansalaista³⁷. Demokratian käsite tulee kreikasta ja se tarkoittaa ”kansan herruutta” eli kansanvaltaa³⁸. Valta kuuluu kansalle, joka vaaleissa antaa puolestaan valituille edustajille valtuudet julkisen vallan käyttämiseen³⁹. Kansanvaltaa toteutetaan konkreettisimmin kuntien toiminnassa. Kunnallisessa demokratiassa ylimmät päätöksentekijät valitaan yleisillä vaaleilla ja kuntalaisten osallistumista tuetaan hallinnon julkisuudella. Kansanvallan periaatteeseen sisältyvä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeus (PL 2.2 §) perustaa yksilölle vaikutusmahdollisuudet vaalioikeuksia laajemmallaakin rintamalla⁴⁰. Voidaan puhua niin sanotusta osallistavasta demokratiasta, jossa kansalaisilla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kunnalliseen päätöksentekoon muulloinkin kuin vaalien yhteydessä ja julkisen vallan velvollisuutena on osallistumisen edistäminen⁴¹.

Heurun mukaan kansanvaltaisuuteen liittyvä kunnan asukkaan *osallistuminen* ja *vaikuttaminen* voidaan erottaa ajatuksellisesti ja toiminnallisesti toisistaan, sillä osallistuminen tapahtuu edustuksellisen demokratian kautta ja vaikuttaminen osallistumisen lisäksi muina toimintamuotoina⁴². Esimerkiksi julkisuuslain 3 §:ssä kuntalaisen mahdollisuus vaikuttaa julkisen vallan käyttöön tarkoittaa varsinaiseen päätöksentekoprosessiin osallistumisen lisäksi myös yleisempää vaikuttamista, kuten kansalaistoimintaa sekä vaikuttamista tiedotusvälineiden kautta.

Käytännössä osallistuminen voi kohdistua päätöksenteon eri vaiheisiin. Siitosen mukaan osallistumisen lähtökohtana on osallistujan kokema tarve osallistumiseen, siten osallistumiselle on ominaista sen omaehtoisuus ja vapaaehtoisuus⁴³. Anttiroiko kuvaa osallistumista sosiaaliseksi, muiden toimijoiden kanssa yhdessä tapahtuvaksi toiminnaksi, kun taas vaikuttamisella pyritään muutoksen aikaansaamiseen sosiaalisissa ja poliittisissa prosesseissa kuten päätöksenteossa⁴⁴. Kuntalaisen kannalta osallistuminen on mielekästä silloin, kun siihen liittyy aidon vaikuttamisen mahdollisuus⁴⁵. Vaikuttaminen voi tapahtua

³⁷ Laiho 2000 s. 42.

³⁸ Rynänen 2011 a s. 48-50.

³⁹ Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta, s. 23.

⁴⁰ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 2 §.

⁴¹ Niemelä 2007 s.1.

⁴² Heuru 2001 s. 79.

⁴³ Siitonen 2007 s. 249.

⁴⁴ Anttiroiko 2003 s. 19.

⁴⁵ Peltonen 2006 s. 1.

välillisesti esimerkiksi kuntalaisen käyttäessä ääni- ja äänestys oikeuksiaan kunnallisvaaleissa tai kunnallisessa kansanäänestyksessä. Välittömiä vaikuttamiskeinoja ovat vaikkapa pyrkimykset asian valmistelijoihin ja päättäjiin vaikuttamiseksi tai osallistuminen asian valmisteluun esimerkiksi kaavoituksessa.⁴⁶

Kaavoitusta sääntelevässä maankäyttö- ja rakennuslaissa on kehitetty kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia vahvistamalla avointa ja *vuorovaikutteista toimintatapaa*. Vuorovaikutuksella tarkoitetaan kaavoitusprosessin alusta lähtien käytävää keskustelua kaavoituksen vaikutuksista ja muista keskeisistä kysymyksistä kaikkien niiden osapuolten kesken, joita asia koskee⁴⁷. Vuorovaikutuksella tavoitellaan hallinnon ja osallisen välistä kanssakäymistä sekä tietojen, mielipiteiden ja näkemysten vaihtamista⁴⁸.

Lainsäädännöllä luotujen osallistumista ja vaikuttamista edistävien menettelyjen ja toimintatapojen tarkoituksena on edistää ja vahvistaa kuntalaisen osallistumista ja osallisuutta kunnallisessa päätöksenteossa. *Osallisuus* on alhaalta ylöspäin tapahtuvaa osallistumista, jossa kuntalainen hyödyntää eri tavoin käytettävissä olevia mahdollisuuksiaan.⁴⁹ Hyvään osallisuuteen sisältyy tunne siitä, että voi halutessaan osallistua ja vaikuttaa. Tiedonsaanti on puolestaan merkittävä edellytys yksilön mahdollisuudelle kokea osallisuuden tunnetta suunnittelussa sekä päätöksenteossa.⁵⁰ Mäkinen kuvaa kansalaisten osallisuutta ihmisten kiinnittymisenä yhteisöönsä ja osallistumista paremminkin toiminnallisena mukana olemisena⁵¹.

Osallisuushankkeessa vakiintuneita osallisuuden eri vaiheita ja laatua kuvataan tieto-osallisuutena, suunnitteluosallisuutena, päätösosallisuutena sekä toimintaosallisuutena. Tieto-osallisuus tarkoittaa kuntalaisen oikeutta tiedon saamiseen ja tuottamiseen sisältäen esimerkiksi kunnallisen tiedottamisen, kuntalaisten kuulemisen ja palvelusitoumukset. Suunnitteluosallisuus on astetta syvempi hallinnon ja kuntalaisen välinen asioiden valmisteluun liittyvä vuorovaikutus, kuten yhteissuunnittelu tai kaupunkifoorumit. Päätösosallisuudella puolestaan tarkoitetaan suoraa osallistumista palvelujen tuottamiseksi tai osallistumista asuin aluetta koskevaan päätöksentekoon, esimerkiksi aluelautakunnan tai

⁴⁶ Syrjänen 2005 s. 9.

⁴⁷ Jääskeläinen & Syrjänen 2010, s. 23.

⁴⁸ Syrjänen 2010 c s. 403.

⁴⁹ Suomen Kuntaliitto 2009 s. 56.

⁵⁰ Sipilä 2006 s. 21.

⁵¹ Mäkinen 2009, s. 24.

kunnanosahallinnon kautta. Kuntalaisen omalla toiminnalla elinympäristössään tai palvelun tuottamiseksi esimerkiksi talkoovoimin toteutettavan ympäristön kunnostustoimenpiteen muodossa tarkoitetaan toimintaosallisuutta.⁵² Edelleen osallistujan päätösvaltaan liittyen erotetaan toisistaan ne osallistumisen muodot, joissa osallistujalla on itsenäistä päätösvaltaa niistä malleista, joissa osallistumisen tarkoituksena on saattaa kuntalaisten näkemykset päättäjien tietoon.⁵³

Osallistumiselle ei ole yksiselitteistä ja kaiken kattavaa määrittelyä, sillä osallistumisella voidaan tarkoittaa myös kaikille varattavaa mahdollisuutta päätöksentekoon osallistumiseksi välittömästi esimerkiksi kansanäänestyksen tai kansankokouksen keinoin⁵⁴. Edelleen laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä (468/1994) osallistumisella tarkoitetaan erilaisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta ympäristövaikutusten arvioinnissa (2 §). Maankäyttö- ja rakennuslaissa osallistuminen tarkoittaa Syrjäsen tulkinnan mukaan kunnallisen kaavoituksen yhteydessä tapahtuvaa vaikuttamista päätöksentekoon edustuksellisen demokratian puitteissa sellaisessa menettelyssä, jossa eri toimijat kuten kaavan laatija, osalliset ja poliittiset päättäjät, ovat yhdessä mukana kaavan valmistelussa⁵⁵. Tässä tutkimuksessa rinnastan osallistumisen kuntalaisen mahdollisuuteen vaikuttaa erilaisin menettelyin tai toimenpitein kunnalliseen päätöksentekoon ennen asiasta tehtävää lopullista päätöstä. Kuntalaisen osallistuminen tapahtuu käytännössä edustuksellisen tai suoran demokratian keinoin.

Suora demokratia tulisi Sutelan mukaan määritellä laajana kansalaisten mahdollisuutena osallistua ja vaikuttaa itseään koskevien asioiden ja päätösten tekemiseen suoraan ja itsenäisesti⁵⁶. Valtioneuvoston selonteossa kuntalain mukaiset suoran osallistumisen mahdollisuudet on jaettu a) osallistumiseen edustuksellisten elinten ja niiden jäsenten valitsemiseksi ja b) päätöksentekoon osallistumiseen ja vaikuttamiseen⁵⁷. Näistä viimeksi mainituilla tarkoitetaan kunnanosahallintoa, asukasdemokratiaa sekä käyttäjädemokratiaa⁵⁸. Kunnallishallintoa toteutetaan perinteisesti ja perustuslain mukaisesti edustuksellisen demokratian keinoin, mutta suoran demokratian keinoja on alettu kehittää

⁵² VNS 3/2002 s. 4-5.

⁵³ Pikkala 2006 s. 12.

⁵⁴ Demokratiasanasto 2009

⁵⁵ Syrjänen 2005 s. 9.

⁵⁶ Sutela 2010 s. 63.

⁵⁷ VNS 3/2002 s. 6.

⁵⁸ Harjula & Prättälä 2012 s. 295.

erityisesti 1990-luvulta lähtien. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on huolehdittava siitä, että kuntalaisilla on edellytyksiä kunnan hallintoon osallistumiseksi ja vaikuttamiseksi. Suoran demokratian keinoja ovat esimerkiksi kunnalliset kansanäänestykset, kuulemistilaisuudet sekä palvelujen käyttäjien edustajien nimeäminen kunnan toimielimiin. Uudella vuosituhannella keinovalikoimaa on edelleen laajennettu uusiin osallistumisen muotoihin kuten yhteisösuunnitteluun, visiointiin, asukasraateihin ja kuntalaisfoorumeihin⁵⁹.

2. OSALLISTUMISEN PERUSTUSLAILLISET OSATEKIJÄT

2.1. Kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate valtiojärjestyksen arvoperustana

Julkisen vallankäytön ja lainsäädäntömme lähtökohtana ja kulmakivenä on perustuslaki, jolla säädetään muun muassa valtiojärjestyksen perusteista, yksilön perusoikeuksista sekä valtiollisten tehtävien, kuten lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan jaosta. Perustuslaki muodostaa kehyksen kansalliselle oikeusjärjestykselle säädellen samalla lainsäädännön sisältöä siten, ettei mikään laki saa olla ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa. Vaatimus lakien perustuslainmukaisuudesta johtaa normihierarkian oppiin *lex superior – lex posterior – lex specialis* –sääntöineen.

Valtiosääntömme keskeinen arvoperusta on luettavissa perustuslain 1 luvun valtiojärjestyksen perusteita koskevista säännöksistä. Valtiosääntömme 1.2 § turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden, yksilön vapauden ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistämisen yhteiskunnassa muodostaen siten läheisen yhteyden perustuslain 2 luvun perusoikeussäännösten kanssa. Arvoperustaa määrittävät vielä kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate (PL 2 §), jotka ovat myös keskeisiä eurooppalaisen oikeuskulttuurin yleiskäsitteitä⁶⁰.

Jyrängin mukaan kansanvaltaisuus- eli demokratia-periaate sisältää vastauksen kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjästä, mutta ei vallankäytön sisällöstä. Demokratian perusajatusta voidaan pitää organisatoris-muodollisena periaatteena, joka liittyy julkista valtaa käyttävien kansalaisten järjestäytymiseen, ohjaukseen ja valvontaan,

⁵⁹ Suomen kuntaliitto 2013 a.

⁶⁰ Saraviita 2011, s. 58, 121-122, Jyränki 2002 s. 13.

jossa toiminnan tarkoituksena on julkisen vallankäytön legitimointi.⁶¹ Siten kansanvaltaisuutta ilmentää julkisen vallan käytön järjestäminen demokraattisesti, julkisen vallan käytön perustuminen eduskunnan säätämiin lakeihin, kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen sekä kansalaisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla.⁶²

Oikeusvaltio-periaate sisältää puolestaan vastauksen kysymykseen julkisessa toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja osittain toiminnan sisällöstä ja laajuudesta. Jyräntä luonnehtiikin oikeusvaltio-periaatetta aineellis-menettelylliseksi periaatteeksi, joka suojaa yksilöä julkista valtaa sekä toisia yksilöitä vastaan sekä varmistaa yksilön perusoikeuksien toteutumisen. Lisäksi oikeusvaltio-periaatteen tarkoituksena on suojata yhteisön demokraattista legitimaattiorakennetta.⁶³ Oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen on varmistettava myös annettaessa hallintotehtävä muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §)⁶⁴.

Tolosen mukaan oikeusvaltioajattelun kehittymiseen liittyy myös periaatteellisia ongelmia. Kansallisella tasolla demokraattisesti oikeaksi valitun perspektiivin ja normiston laatimisessa ja muotoilussa ei päästä kaikkien ihmisryhmien kannalta oikeudenmukaiseen lopputulokseen, lisäksi oikeuden kansainvälistyminen johtaa samaan ongelmaan suuremmassa mittakaavassa. Valtiot ovat enenevässä määrin riippuvaisia muiden tahojen laatimista normeista sekä oikeudellisista ratkaisuista ja niiden mukaisista periaatteista voimatta suuremmin vaikuttaa niihin.⁶⁵ Yleisesti oikeusvaltioperiaatteen katsotaan kuitenkin turvaavan demokraattisten rakenteiden toimintarauhan ja tarvittaessa tuomioistuimet jatkavat lainsäätäjän työtä oikeudenmukaisuuden toteuttamisessa⁶⁶.

Demokratia-periaate ja oikeusvaltio-periaate ovat lähtökohtaisesti eri periaatteita, mutta niiden alat menevät osin päällekkäin, jolloin sisältö on sama, mutta niiden funktio on erilainen. Jyrängin mukaan tällaista perusoikeuksien päällekkäisyyttä on muun muassa yhdenvertaisuuden, kommunikaatioperusoikeuksien sekä asiakirjajulkisuuden tulkinnassa. Demokratian perusajatuksen mukainen yhdenvertaisuus tarkoittaa yksilöiden yhtäläistä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutta, kun taas oikeusvaltio-periaatteen näkökulmasta

⁶¹ Jyräntä 2002, s. 13-14.

⁶² HE 1/1998, Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

⁶³ Jyräntä 2002, s. 13-14.

⁶⁴ Saraviita 2011 s. 70.

⁶⁵ Tolonen 2002 s. 36.

⁶⁶ Jyräntä 2002 s. 26.

yhdenvertaisuus on perusoikeusjärjestelmän lähtökohta, jossa yhtäläisestä ihmisarvosta johdetaan yhtäläiset perusoikeudet kaikille. Yhtäältä kommunikaatioperusoikeuksia pidetään demokraattisen poliittisen tahdonmuodostuksen perustana - kansalaisyhteiskunnan vapaana poliittisena toimintana - kun taas oikeusvaltio-periaatteen kannalta kommunikaatioperusoikeudet ovat osa yksilön yleistä vapauspiiriä. Edelleen demokraattisen tulkinnan mukaan asiakirjajulkisuutta voidaan pitää tärkeänä edellytyksenä poliittiselle kansalaiskeskustelulle, mutta oikeusvaltio-periaatteen mukaan asiakirjajulkisuutta arvioidaan perusoikeusjärjestelmän osana.⁶⁷

Jyrängin mukaan demokratia-käsitteen valtiosääntöoikeudellisessa keskustelussa demokratia tulisi ymmärtää päätöksentekoprosessiksi, jossa kansan tahto muodostetaan. Samassa yhteydessä demokratia käsitteeseen liitettäisiin vain ne kansalaisen oikeudet, jotka tähän prosessiin olennaisesti liittyvät. Tällaisia demokraattisia oikeuksia ovat vaalioikeus, vaalikelpoisuus sekä sananvapaus, kokoontumisvapaus ja yhdistymisvapaus (kommunikaatioperusoikeudet) ynnä julkisuusperiaate sekä kaikkia näitä muita tukeva yhdenvertaisuusperiaate.⁶⁸

2.2. Edustuksellinen demokratia kansanvallan periaatteena

Kansanvaltaa toteutetaan lähtökohtaisesti edustuksellisen demokratian kautta, sillä perustuslain 2.1 §:n mukaan valta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa vaaleilla valittava eduskunta. Säännös sisältää kansansuvereenisuuden periaatteen, edustuksellisen demokratian olennaisuuden sekä eduskunnan aseman ylimpänä valtioelimenä⁶⁹. Kansansuvereenisuusperiaate on ehdoton eikä siitä voi Saraviidan mukaan säätää edes poikkeuksia, vaan valtiovallan tulee kuulua kansalle, jota edustaa eduskunta⁷⁰. Valtiovaltaa ei tosin ole aina johdettu kansasta, sillä hallitusmuodon kaudella kansanvaltaisuus-säännöksen (HM 2.1 §) tulkinnassa valtiovallan katsottiin kuuluvan valtiolle ja valtiovallan käyttäminen katsottiin kansalle kuuluvaksi oikeudeksi⁷¹. Nykyisestä kansan vallankäytön oikeutuksesta huolimatta kansanedustajien eduskunnassa käyttämä päätösvalta ei voida pitää rajattomana, vaan sen piiriä kaventaa valtiosopimuksin Euroopan unionin

⁶⁷ Jyräki 2002 s. 24-25.

⁶⁸ Jyräki 2002 s. 15-16.

⁶⁹ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 2§.

⁷⁰ Saraviita 2011 s. 63.

⁷¹ Mutanen 2004 s. 136.

toimielimille luovutettu toimintavalta. Lisäksi edustuksellista kansanvaltaa käytettäessä kansan määritelmään kuuluvat vain äänioikeutetut eli täysi-ikäiset kansalaiset.⁷²

Kansansuvereenisuusperiaate yhdistetään usein poliittisessa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa kansanvallan eli demokratian käsitteeseen. Jyrängin mukaan demokratia on käsitteenä moniulotteisempi, kuin kansansuvereenisuus koska sen käsitteisisältöä voidaan helpommin suhteellistaa siihen liitettävin varauksin. Kansansuvereenisuusperiaate konkretisoidaan usein edustuksellisen demokratian periaatteeksi, joka takaa oikeuden osallistua valtiollisiin ja paikallisiin vaaleihin ja asettua niissä ehdokkaaksi sekä edustuselinten määräaikaaisuuden, jolla parhaiten ja riittävän usein turvataan kansan tahto. Demokratian periaatteisiin kuuluu myös vaalitoiminnan vapauden turvaaminen kommunikaatioperusoikeuksien muodossa sekä eheän demokraattisen legitimaatioketjun turvaaminen, jolloin valittu edustuselin ohjaa toimintoja välillisesti esimerkiksi oikeussäännöin ja tämä edustuselin asetetaan vaaleissa vastuuseen tästä ohjauksesta tai sen puutteesta.⁷³

Kansanvallan toteutuminen korostuu erityisesti kunnallisessa itsehallinnossa (PL 121.1 §). Kunnanvaltuuston asema ylimpänä päätöksentekijänä on turvattu ja kuntalaisen vaali- ja osallistumisoikeudet kunnan hallintoon on huomioitu edustuksellisen demokratian ensisijaisuuden lähtökohdasta, jota tuetaan suoran osallistumisen mahdollisuuksin. Edustuksellista demokratiaa täydentää maassamme muun muassa neuvoa-antava kansanäänestysmahdollisuus (PL 53 §) sekä kansalaisaloitelain (12/2012) mukainen kansalaisten lakialoiteoikeus eduskunnalle. Kuntatasolla suoran demokratian keinoja ovat muun muassa neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestys (KuntaL 30 §) ja kunnan asukkaan aloiteoikeus (KuntaL 28 §).

2.3. Yksilön osallistumisoikeus yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen

Perustuslaissa kansanvallan sisältö on määritelty yksilön oikeudeksi osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (2.2 §). Edelleen julkisen vallan velvollisuuksista edistää näitä yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia, on säädetty perusoikeuksia koskevassa PL 2 luvussa 14.4 ja 20.2 §:n säännöksiin. Hallituksen

⁷² Saraviita 2011 s. 64-65.

⁷³ Jyränki 2000 s. 57.

esityksen mukaisesti perustuslaissa haluttiin nimenomaan korostaa yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien merkitystä kansanvallan toteutumisessa, mikä edellytti perustuslain 2.2 §:n säännöksen ottamista mukaan myös valtiojärjestyksen perusteita koskevaan lukuun⁷⁴.

Saraviidan mukaan perustuslain 2.2 §:n säännös on vain julistuksenomainen ilman selvästi osoitettavaa normatiivista sisältöä. Säännöstä voidaan pitää lainsäätäjään kohdistuvana perustuslaillisenä toimeksiantona yksilön osallistumisjärjestelmien kehittämiseksi. Lisäksi säännöksen tulkintavaikutus voisi olla se, että yksilön osallistumisoikeuksia laajentavia lainsäädäntömuutoksia ei helposti katsota perustuslain vastaiseksi puuttumiseksi eduskunnan ja kuntien päätösvalta-asemaan ja toisaalta etenkin kunnallisen itsehallinnon (PL 121 §) osalta sillä olisi itsehallintoa vahvistava vaikutus.⁷⁵

Jyrängin mukaan kansanvaltaan sisältyvä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeus liittyy aiemmin käsiteltyyn kansansuvereenisuusperiaatteeseen. Valtion valta johdetaan kansasta joko suoraan tai edustajien välityksellä. Edustuksellinen demokratia takaa äänioikeuden valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa sekä mahdollisuuden asettua niissä ehdokkaaksi. Edustukselliseen demokratiaan kuuluu myös edustajien määräaikaisuus, äänestäjän valinnanvapaus edustajaa valitessaan sekä vaalitoiminnan vapaus sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden turvin. Kansanvaltaan kuuluu julkinen ja vapaa keskustelu ennen ja jälkeen edustuselimen päätöksentekoa. Edelleen kansalaisyhteiskunnan omaehtoinen toiminta ja yksilön vaikutusmahdollisuudet omassa lähiympäristössään ja laajemmaltakin kuuluvat kansanvallan piiriin.⁷⁶

Kansanvaltaisuudenperiaate määrittää myös kunnallishallinnon tausta-arvoja ja tulkintaympäristöä kytkemällä kunnallishallinnon valtiosäännön arvoperustaan ja lujittamalla kunnallishallinnon institutionaalista suojaa⁷⁷. Kuntatasolla kansanvaltaisuus tarkoittaa ylimmän päätöksentekojärjestelmän demokraattisuutta eli kunnanvaltuutettujen valintaa vaaleilla. Kansanvallan toteutuminen edellyttää kuntalaisten aktiivista

⁷⁴ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 2§.

⁷⁵ Saraviita 2011 s. 68.

⁷⁶ Jyräki 2000 s. 56-57.

⁷⁷ Harjula & Prättälä 2012 s. 32.

osallistumista ja toimivaa keskusteluyhteyttä päättäjiin sekä mahdollisuutta julkisen vallan valvontaan päätösten legitimoimiseksi.⁷⁸

Hallituksen esityksen mukaan perustuslain säännös (2.2 §) yksilön oikeudesta osallistua yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen edellyttää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista kaikilla yhteiskunnallisen toiminnan tasoilla. Vaalioikeuksien, kansanäänestysten ja muunlaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen lisäksi näillä mahdollisuuksilla tarkoitetaan kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan sekä yleisemmin erilaisten ihmisten yhteistoiminnan muotojen turvaamista. Säännös ilmaisee kansanvaltaisen yhteiskunnan toimintaan liittyvän periaatteen, jonka mukaan yksilön mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen eivät voi rajoittua pelkästään mahdollisuuteen äänestää vaaleissa.⁷⁹ Suomalaista demokratia-politiikan ajatusta mukaillen hallinnossa tulee tavoitella *osallistuvaa demokratiaa*, jossa kansalaisilla on yhdenvertainen mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kansanvaltaa ei tosin voi, eikä saa rakentaa ja ohjata ylhäältä alaspäin, sillä demokratian tulee perustua osallistuvien ja aktiivisten kansalaisten toimintaan, mutta kansan edustajikseen valitsemat edustajat luovat lainsäädännöllä poliittiset mahdollisuudet sekä osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteet.⁸⁰

2.4. Oikeusvaltion muodollinen ja aineellinen sisältö

2.4.1. Oikeusvaltioperiaate

Hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi todetaan, että valtiojärjestyksemme perustuu demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteille⁸¹. Jyrängin ja Saraviidan mukaan perustuslakimme ei kuitenkaan varsinaisesti tunne oikeusvaltioperiaatteen käsitettä, sillä perustuslainsäädännön pykälä-otsikoista ei voi itsessään johtaa normeja tai oikeusperiaatteita, mutta perustuslain sisällöstä nousee esiin monia klassisen oikeusvaltioajattelun eri kerrostumia. Vanhimpaan kerrostumaan viittaa perustuslain 2.3 §:n säännöksen muotoilu laillisuusperiaatteesta eli kaiken julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin.⁸² Laillisuusajattelun juuret johtavat peräti antiikin Kreikkaan, mutta

⁷⁸ Tuori 2011 s. 535, 546.

⁷⁹ HE 1/1998 vp, Yksityiskohtaiset perustelut, 2 §.

⁸⁰ Ahokas ym. 2010 s. 242.

⁸¹ HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

⁸² Jyränki 2002 s. 23., Saraviita 2011 s. 69.

nykyisen laillisuusajattelun sisältöön ovat vaikuttaneet lähinnä Montesquieun valtiovallan kolmijako-oppi sekä saksalainen *Rechtsstaat* – ajattelu⁸³.

Valtiovallan kolmijako-opin lähtökohtana on ollut perusoikeusjärjestelmän turvaaminen. Klassisen opin mukaan muun muassa tuomiovallan käytön tavoitteena on perusoikeuksien suojaaminen itsenäisesti suhteessa lainsäätämisen- ja toimeenpanovaltaan⁸⁴. Saksalaisen Rechtsstaat-opin mukaan julkisen vallan käytön tulee tapahtua oikeusjärjestyksen mukaisesti ja yksilöllä on valtioltakin suojattu oikeuspiiri ja todellinen oikeussuoja sen varalta, että hänen oikeuksiinsa puututaan. Oikeusvaltiossa toteutuu myös valtiovallan jako, hallinnon legaliteettiperiaate, tuomioistuinten riippumattomuus sekä yhtenäinen oikeusjärjestelmä⁸⁵.

Nykyaikaiseen oikeusvaltioon kuuluva lakisidonnaisuuden käsite sisältää ajatuksen yksilön kaksisuuntaisesta oikeussuojasta, joka suojaa yksilöä julkista valtaa eli hallinnon ja lainkäyttäjän mielivaltaa vastaan, kuin myös toista kansalaista vastaan.⁸⁶ Oikeussäännöin organisoidussa oikeusvaltiossa niin valtioneelinten, viranomaisten kuin kansalaistenkin on toimittava oikeussääntöjen mukaan⁸⁷.

PL:n 2.3 §:n säännös vallankäytön perustumisesta lakiin tarkoittaa, että julkisen vallan käyttäjän toimivallan tulee olla viime kädessä johdettavissa eduskunnan säätämästä laista⁸⁸. Perustuslain 2.3 §:ssä ”lakia” käytetään laajassa merkityksessä, jolloin sillä tarkoitetaan koko oikeusjärjestystä⁸⁹. Julkisen vallan käsite puolestaan on laajempi kuin valtiovallan käsite pitäen lisäksi sisällään muun muassa kunnat, kuntayhtymät ja välillisen julkishallinnon. Julkisen vallan piiriin luetaan esimerkiksi norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset. Julkisen vallan alaa ei voi kuitenkaan määritellä tyhjentävästi, sillä sitä voidaan tarvittaessa muuttaa lainsäädännöllä perustuslain asettamissa rajoissa.⁹⁰

Julkisen vallan lakisidonnaisuuden käsite liittyy myös PL 124 §:n rajoittavaan sääntelyyn hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Etenkin viime vuosina perustuslakivaliokunta on joutunut usein kiinnittämään huomiota perustuslain sääntelyyn julkisten hallintotehtävien yksityistämiskehitykseen liittyvän lainsäädännön valmistelun yhteydessä

⁸³ Aarnio 2002, s.1.

⁸⁴ Saraviita 2011 s. 292.

⁸⁵ Heuru 2002 s. 41.

⁸⁶ Aarnio 2002, s. 3.

⁸⁷ Jyränki 2003, s. 249

⁸⁸ HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

⁸⁹ Saraviita 2011, s. 69.

⁹⁰ HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

huomauttaen, että PL 80 § rajoittaa perusoikeuksia koskevaa sääntelyä ja edellyttää yksilön oikeuksista ja velvollisuuksien perusteista säätämisen eduskunnan tehtäväksi.⁹¹

Jyrängin mukaan PL:n 2.3 §:n säännös julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin kytkee oikeusvaltioperiaatteeseen kansansuvereenisuuden, edustuksellisen demokratian ja eduskunnan ensisijaisuuden periaatteet. Kansalaiset ovat sekä vallankäytön subjekteja että objekteja, oikeussääntöjen asettajia välillisesti sekä niiden kohteita. Kansalaisten oikeusasemasta oikeuksineen ja velvollisuuksineen voidaan määrätä vai sellaisen toimielimen päätöksin, jonka asettamiseen kansalainen on voinut vaikuttaa eli eduskuntalailla.⁹²

Hallituksen esityksen mukaan oikeusvaltioperiaatteen olennaiset osatekijät ovat julkisen vallan lakiperusteisuus ja lain tarkka noudattaminen⁹³. Aarnion mukaan laillisuusperiaatteen ohella muita oikeusvaltion perinteisiä tunnusmerkkejä ovat tuomioistuinten riippumattomuus, kansalaisten yhdenvertaisuus sekä oikeusvarmuus. Lisäksi uusimpana modernin oikeusvaltion tunnusmerkkinä pidetään perusoikeuksien turvaamista.⁹⁴ Perusoikeussäännökset täsmentävät julkisen vallan käyttämiselle asetettuja vaatimuksia⁹⁵. Suomen lainsäädäntöön perusoikeustermi vakiintui 1990-luvulla.⁹⁶

Jyränki on samoilla linjoilla määrittäessään oikeusvaltion valtioksi, joka on

- 1) organisoitu *oikeussäännöin* ja jossa
- 2) valtioelimet, viranomaiset ja kansalaiset toimivat oikeussääntöjen mukaan,
- 3) valtioelimillä ja viranomaisilla on sidonnaisuus vaikeutetuin muodoin säädettyyn *perustuslakiin*,
- 4) yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään *eduskuntalailla*,
- 5) oikeussääntöjen soveltaminen ratkeaa viimekädessä *riippumattomissa tuomioistuimissa* ja
- 6) yksilön asemaa suojaavat perustuslaissa säädetyt *perusoikeudet*⁹⁷.

⁹¹ Saraviita 2011 s. 70.

⁹² Jyränki 2000 s. 67

⁹³ HE 1/1998 vp Yksityiskohtaiset perustelut 2 §.

⁹⁴ Aarnio 2002, s. 1-5.

⁹⁵ Saraviita 2011 s. 70.

⁹⁶ Aarnio 2002, s. 5.

⁹⁷ Jyränki 2003 s. 249.

Täysin yhtenäistä ja tarkkaa määritelmää oikeusvaltion käsitteestä ei näyttäisi olevan sen sisällön määräytyessä ajassa ja valtiossa kulloinkin voimassa olevien arvojen ja yhteiskuntatodellisuuden mukaisesti. Suomalainen oikeusvaltio-käsite vastaa lähinnä manner-eurooppalaista käsitystä, joka perustuu vahvasti ja perinteisesti laillisuusperiaatteen noudattamiseen⁹⁸. Riidatonta on myös kansalaisen yksityisautonomian korostaminen ja nykyaikaisempiin oikeusvaltiokäsityksiin liittyvä vaatimus yksilön perusoikeuksien turvaamisesta⁹⁹.

2.4.2. Perus- ja ihmisoikeudet osallistumisoikeuksien taustalla

2.4.2.1. Eurooppa-oikeuden vaikutus kansalliseen oikeuteen

*Eurooppa-oikeus - tässä yhteydessä laajassa merkityksessään - tarkoittaa Euroopan unionin oikeutta sekä Euroopan neuvoston piirissä syntynyttä normistoa, joka pääsääntöisesti muodostuu ihmisoikeuksia suojaavista sopimuksista tai muista asiakirjoista*¹⁰⁰.

Perus- ja ihmisoikeudet muodostavat toisiinsa kytkeytyvän järjestelmän, jossa nämä oikeudet turvataan ja pannaan käytäntöön perusoikeussäännöksiin, ihmisoikeussopimuksiin sekä EU:n perusoikeuskirjassa¹⁰¹.

Kansainvälisin sopimuksin vahvistettujen ja osittain kansainvälisoikeudellisin sanktioin varmennettujen ihmisoikeussopimusten velvoittavuus ja merkitys on kaksitahoinen: ne ovat osa yleismaailmallisen järjestyksen perustaa ja osa kansallisella tasolla sovellettavaa oikeutta¹⁰².

*Ihmisoikeudet ovat jokaiselle ihmiskunnan jäsenelle yhtäläisesti kuuluvia erityisen tärkeitä ja perustavaa laatua olevia oikeuksia, jotka turvataan syrjimättä kaikille valtion oikeudenkäyttöpiirissä oleville esimerkiksi lainsäädäntötoimin*¹⁰³. *Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien ryhmittelyssä kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin luetaan esimerkiksi sananvapaus-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus sekä yhdenvertaisuus. Taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin suojataan muun muassa oikeutta työhön, perusopetukseen, sosiaaliturvaan sekä omaan kieleen ja kulttuuriin.*¹⁰⁴

⁹⁸ Jyräki 2003 s. 250.

⁹⁹ Heuru 2002 s. 41.

¹⁰⁰ Ojanen 2006, s. 6.

¹⁰¹ Saraviita 2011 s. 58.

¹⁰² Tolonen 2002 s. 28-29.

¹⁰³ HE 309/1993 vp s. 74-77, Ojanen & Scheinin 2011 a s. 172.

¹⁰⁴ Ojanen 2006 s. 156.

Ojanen & Scheinin nostavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) keskeiseksi Suomen hyväksymistä ihmisoikeussopimuksista¹⁰⁵. Sopimuksen noudattamista valvoo Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, jonka tuomio on lopullisesti sopimusosapuolia sitova (EIS:n 46 artikla). EIS mahdollistaa myös sopimusvaltioiden oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten yksilövalitusten käsittelyn EIT:ssa sopimusvaltioita oikeudellisesti sitovin päätöksin¹⁰⁶.

*EIS:n turvaamia oikeuksia ovat muun muassa sananvapauden (10 art.) sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapauden perustavat oikeudet (11 art.). EIT:n ratkaisukäytännössä on etenkin korostettu sananvapauden keskeistä merkitystä demokratian toteutumisessa. Sananvapausoikeus turvaa niin kansalaisen, poliitikon kuin lehdistönkin oikeuden osallistua ajatusten ja mielipiteiden vaihtoon julkisuudessa oikeuttaen myös vallankäyttöä arvostelevien mielipiteiden julkittamiseen. Mahdollisuus poliittiseen keskusteluun osallistumisesta kuuluu kaikille.*¹⁰⁷

Ensimmäisen sukupolven klassisin vapausoikeuksin turvataan kansalaisten vapauksia ja oikeuksia julkisen vallan toimenpiteitä vastaan. Niin sanottuja toisen sukupolven perusoikeuksia ovat taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, ja niiden turvaamista pidetään käytännössä edellytyksenä vapausoikeuksien käyttämiselle.¹⁰⁸ TSS-oikeuksia on turvattu vuodesta 1976 (SopS 6/76), jolloin tunnustettiin jokaisen oikeus tyydyttävään elintasoon, sopivaan asuntoon, opetukseen, terveyspalveluihin ja sosiaaliturvaan. Valtiosääntöön julkista valtaa velvoittava TSS-oikeussäännöstö kirjattiin vasta perusoikeusuudistuksen yhteydessä¹⁰⁹. Suomen osalta TSS-sopimuksen kansainvälisoikeudellinen sitovuus on näkynyt muun muassa sosiaalilainsäädäntöön tehdyin lisäyksin. Käytännöntasolla sopimuksen vaikutukset ovat kohdistuneet myös kuntiin, jotka vastaavat suurelta osin TSS-oikeuksien toteutumisesta. Kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen osalta TSS-oikeudet ovat yhteydessä kansanvaltaisen paikallishallinnon toimintaperiaatteeseen, sillä vain henkilöt, joilla on asunto ja toimeentulo sekä riittävä koulutus voivat täysipainoisesti käyttää osallistumisoikeuksiaan.¹¹⁰

Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien osalta vuosituhanen alussa poliittisena julistuksena hyväksytyt Euroopan unionin perusoikeudet sisältyvät nyttemmin Euroopan Unionin

¹⁰⁵ Ojanen & Scheinin 2011 a s. 171.

¹⁰⁶ Ojanen & Scheinin 2011 b s. 875.

¹⁰⁷ Manninen 2011 s. 461, Ojanen & Scheinin 2011 b s. 876.

¹⁰⁸ Saraviita 2005 s. 18-22.

¹⁰⁹ Saraviita 2005 s. 23-24.

¹¹⁰ HE 192/1994 vp s. 71-72.

perusoikeuskirjaan (EUVL C 83 30.3.2010), josta on 1.12.2009 tullut osa EU:n sitovaa primäärioikeutta¹¹¹. Euroopan Unionin perusoikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa suojattuja oikeuksia ja TSS-oikeuksien osalta suoja on laajempikin¹¹².

Kuntalaisen osallistumisoikeuden kannalta oleelliset artiklat suojaavat sananvapautta ja tiedonvälitystä (11 art.), ikääntyneiden (25 art.) sekä vammaisten (26 art.) oikeuksia osallistua yhteiskunnalliseen elämään, vaalioikeuksia (39-40 art.) sekä yksilön oikeutta hyvään hallintoon (41 art.) lisäksi 42 artikla turvaa oikeuden tutustua asiakirjoihin sekä hyvän hallinnon menettelylliset oikeudet.

Perusoikeuskirjassa on tunnustettu jokseenkin kaikki nykyaikaisessa perusoikeus- ja ihmis-oikeusajattelussa esille tuodut oikeudet ja vapaudet, myös hyvän hallinnon ja ympäristön-suojeluun liittyvät suojatut oikeudet. KP-oikeuksien ja TSS-oikeuksien suojaaminen samassa asiakirjassa on jo itsessään huomionarvoista, ja sen lisäksi peruskirjan sisältö suojaa ihmisoikeuksia osittain perinteisiä ihmisoikeussopimuksia laajemmin.¹¹³

Euroopan Unionin jäsenyys on vaikuttanut muun muassa Suomen täysivaltaisuuteen, parlamentarismiin sekä valtioelinten toimivaltasuhteisiin, mutta Euroopan yhdentymiskehityksen suurimmat vaikutukset näkyvät perus- ja ihmisoikeuskulttuurin muutoksena ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa joiden taustalla olivat Euroopan neuvoston ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen velvoitteet¹¹⁴.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten lisäksi oikeuskulttuurissamme on EU-oikeuden myötä muuttunut myös perinteisen oikeusnormihierarkian käsitys sekä oikeuslähteiden etusijajärjestys. Edelleen valtionsisäisiä vaikutuksia tuomioistuinten ja lainkäyttöraatkaisuja tekevien viranomaisten kannalta ovat EU-oikeuden tulkintavaikutus sekä välitön oikeusvaikutus.¹¹⁵ Eurooppa-oikeuden alalla tuomioistuinten ratkaisut ja tulkinnat sopimusten sisällöstä ja niiden soveltamisesta kansallisella tasolla ohjaavat ja toteuttavat sopimusten tulkintaa sopimusvaltioissa. KHO:n ratkaisutoiminnassa Eurooppa-oikeuden eri lähteitä sovelletaan noin joka kolmannessa KHO:n ratkaisussa¹¹⁶. Eurooppa-oikeuden vaikutus hallintomenettelyyn näkyy ensinnäkin viranomaisten velvollisuutena EU-oikeuteen sisältyvien menettelyllisten vaatimusten soveltamiseen ja toimeenpanoon ja toiseksi Eurooppa-neuvoston

¹¹¹ Rosas 2011 s. 200-204.

¹¹² Ojanen & Scheinin 2011 a s. 171.

¹¹³ Ojanen 2006 s. 174.

¹¹⁴ Ojanen 2006 s.266, 268.

¹¹⁵ Ojanen 2006 s. 267, 270.

¹¹⁶ Guimaraes-Purokoski 2011, s. 6-9.

*hallintomenettelyä koskevien suositusten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kautta*¹¹⁷.

Euroopan unionin jäsenyys määrittää osaltaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista sekä toimeenpanoa Suomessa, mutta vuorovaikutusta tapahtuu myös jäsenvaltiosta yhteisöön päin esimerkiksi EU:n säädösehdotusten valmisteluvaiheessa¹¹⁸. Kuntalaisen osallistumisoikeuden kannalta yhteisön jäsenyyteen liittyy esimerkiksi merkittävä osallistumisoikeuden laajentuminen kun Maastrichtin sopimuksella luotiin edellytykset unionin kansalaisten kunnallisesta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta jäsenvaltiossa jossa unionin kansalainen asuu, mutta jonka kansalainen hän ei ole¹¹⁹.

2.4.2.2. Perusoikeudet oikeusvaltion aineellisena sisältönä

Vuonna 1995 toteutetussa perusoikeusuudistuksessa tärkeimmäksi tavoitteeksi nostettiin yksilön oikeuksien perustuslaintasaisen turvan laajentaminen ja vahvistaminen esimerkiksi luomalla edellytyksiä ihmisten lisääntyville vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskevissa asioissa¹²⁰. Uudistuksessa perusoikeusjärjestelmämme integroitiin kansainvälisiin ihmisoikeusjärjestelmiin¹²¹ ja muutamia perusoikeuksia, kuten asiakirja- ja tallennejulkisuus sekä hyvän hallinnon säännös, korotettiin jopa vähimmäistasoa korkeammalle tasolle¹²². Myöhemmin perusoikeussäännöstö siirrettiin vuoden 2000 perustuslakiin sisällöltään muuttumattomana¹²³. Perusoikeussäännöksissä käytetyn julkisen vallan määritelmän mukaisesti perusoikeuksien turvaamiseen velvoitettuja viranomaisia ovat niin valtio, kunta ja kuntayhtymä kuin evankelis-luterilainen kirkko, välillisen julkishallinnon organisaatiot sekä julkisia hallintotehtäviä hoitavat muut yksiköt¹²⁴. Perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen valtion ja kunnan kesken määritellään tarkemmin lainsäädännössä¹²⁵. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien valvontatehtävistä on säädetty perustuslakivaliokunnan, eduskunnan oikeusasiamiehen sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviä koskevissa säännöksissä¹²⁶.

¹¹⁷ Mäenpää 2012 s.7-8, 15.

¹¹⁸ Ojanen 2006 s. 271, ks. tarkemmin vuorovaikutuksesta Mäenpää 2012 s. 15.

¹¹⁹ HE 192/1994 vp s. 9-10.

¹²⁰ HE 309/1993 vp s. 15.

¹²¹ Saraviita 2011 s. 116

¹²² Ojanen & Scheinin 2011 a s. 192-193.

¹²³ Saraviita 2011 s. 115.

¹²⁴ Manninen 2011 s. 488.

¹²⁵ VM065:00/2012, s.20.

¹²⁶ HE 309/1993 vp s. 2.

Perusoikeussäännöstö pyrkii parantamaan yksilön oikeusturvaa perinteisten vapaus-oikeuksien ja TSS-oikeuksien alueella sekä luomaan parempia edellytyksiä yksilön vaikutusmahdollisuuksille itseään ja elinympäristöään koskevissa asioissa¹²⁷. TSS-oikeuksien myötä perusoikeuksien merkitys kuntia koskevia lakeja säädettyä ja sovellettaessa on lisääntynyt. Perusoikeuksien turvaaminen edellyttää julkisen vallan toimenpiteitä ja siten perusoikeuksia turvaavia velvollisuuksia on säädetty myös kunnille.¹²⁸ Kuntalaiselle perusoikeuksien toteuttamisvastuun jakautuminen julkisen hallinnossa ei taida olla kovin merkittävä asia, kunhan oikeutensa toteutuvat käytännössä, mutta kunnan kannalta asia on tärkeämpi.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan mukaan paikallisviranomaisen taloudelliset voimavarat tulee sopeuttaa velvoitteisiin, jotka perustuslaissa tai muussa laissa paikallisviranomaisille annetaan. Hallituksen esityksen mukaan nämä velvoitteet on perusoikeusuudistuksessa huomioitu kuntien tehtävien lailla säätämisen velvoitteella ja lähtökohtana on ollut, että samalla huolehditaan kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua tehtävistään¹²⁹. Rynnäsen mukaan tätä rahoitusperiaatetta ei kuitenkaan tunnusteta lainsäädännössämme tai käytännön toimenpiteissä riittävästi.¹³⁰

Kuntalaisen kannalta rahoitusperiaatteen toimimattomuus voi välillisesti johtaa siihen, ettei kunnalla ole riittävästi resursseja kuntalaisen yhdenmukaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen, jolloin kuntalaisen oikeudet eivät pääse toteutumaan parhaalla mahdollisella tavalla.

Perusoikeudet turvaavat yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Perusoikeuksien velvoittavuuden osalta oikeudet voidaan jaotella subjektiivisiin ja objektiivisiin oikeuksiin¹³¹. Subjektiivinen oikeus turvaa kuntalaiselle oikeuden toteutumisen tai sen vaatimisen tuomioistuimessa asti, velvoittaen viranomaista aktiivisiin toimiin yksilön oikeuden turvaamiseksi sekä pidättäytymään perusoikeuden loukkaamisesta. Objektiivinen oikeus puolestaan säättää viranomaiselle yleisen perusoikeuden toteuttamisvelvollisuuden eli lainsäädännön kehittämisvelvollisuuden.¹³² Perustuslain 14.3 §:n lakiviittaukset oikeudesta äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä *sen mukaan*

¹²⁷ HE 309/1993 vp s. 15.

¹²⁸ Harjula & Prättälä 2012 s. 61-62.

¹²⁹ HE 309/1993 vp s. 26.

¹³⁰ Rynnänen 2011 a s. 51-54.

¹³¹ Karapuun mukaan tätä perusoikeuksien jaottelua täydentää määritelmä ”perusvelvollisuus”, joka tarkoittaa perustuslaissa yksilölle asetettua velvollisuutta, kuten esimerkiksi oppivelvollisuus. Ks. Karapuu 2011 s. 68.

¹³² Karapuu 2011 s. 68.

kuin lailla säädetään tai oikeudesta muuten osallistua kuntien hallintoon *säädetään lailla*, korostavat ensinnäkin, että säännöksessä mainittu oikeus on selvä pääsääntö, jonka sisältöä voidaan lailla tarkemmin täsmentää pääsääntöä heikentämättä. Toisekseen tarkentava sääntely velvoittaa lainsäätäjää antamaan täsmentävät säännökset. Laki toimii siten myös perusoikeuksia käytännössä toteuttavana keinona.¹³³

Saraviita puolestaan erottelee eritasoisen perusoikeuksien suojan ja vaikutuksen tasot hierarkkisesti ehdottomasta kiellosta julkisen vallan edistämismahdollisuuksiin. Tässä asteikossa ehdottomia perusoikeuksia ovat vain kiellon muotoon kirjoitetut perusoikeudet. Kiellot kohdistuvat lainsäätäjään rajoittaen mahdollisuuden perusoikeuksista, esimerkiksi PL 6.2 § syrjintäkiellosta, poikkeamiseen vain poikkeuslailla. Käskymuotoisten perusoikeuksien, kuten PL 22 § ”*Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen*” antaessa vain perustuslaillisen toimeksiannon lainsäätäjälle. Perustuslaillisen toimeksiannon -käsite eli lainsäätäjän positiivinen toimintavelvoite vakiintui valtiosääntöoikeuteen vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä.¹³⁴

Erilaisista lähestymistavoista huolimatta yksilön perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi edellytetään julkisen vallan toimenpiteitä ja tarkennettua lainsäätelyä. Myös kuntiin kohdistuvista perusoikeuksien turvaamistehtävistä on säädettävä lailla.

2.4.2.3. Perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus kuntalaisen osallistumisoikeuden suojaajana

Kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen juridinen pohja turvataan perustuslain 14 §:ssä¹³⁵, jossa taataan jokaiselle täysi-ikäiselle Suomen kansalaiselle ja maassa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä. Edelleen pykälä sisältää yleissäännöksen julkisen vallan velvollisuudesta edistää yksilön osallistumismahdollisuuksia.

”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. (PL 14.4 §)”

Julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto luo perustan kuntalaisen osallistumiseen ja vaikuttamiseen, mutta säännöksen väljyydestä johtuen sillä ei

¹³³ HE 309/1993 vp s. 27-28.

¹³⁴ Saraviita 2011 s. 59, 135-136, 143.

¹³⁵ Sutela 2000 s. 5.

täsmennetä keinoja, joilla julkisen vallan edistämismahdollisuus voidaan täyttää¹³⁶. Jyräki huomauttaa Lars D. Erikssonia mukaillen, että PL 14.4 §:n säännös velvoittaa nimenomaan kehittämään suoran demokratian osallistumismuotoja, kuten kansanäänestyksiä, kunnan asukkaan aloiteoikeutta, viranomaisten yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa tai erilaisia vuorovaikutustapoja esimerkiksi internetissä.¹³⁷ Lainsäätäjä on vastannut PL 14 §:n toimeksiantoon esimerkiksi vaalilain ja kuntalain tarkentavilla säännöksillä yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista.

Yksilön vaikutusmahdollisuudesta elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa on säädetty perustuslain 20.2 §:ssä.

”Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.”

Myös tämä niin sanottu ympäristösäännös on muotoiltu lainsäätäjän turvaamisvelvollisuudeksi, jolloin lainsäätäjän toimeksiantona on positiivinen toimintavelvoite¹³⁸. Hallituksen esityksen mukaan ympäristösäännöksen perustuslaillinen toimeksianto tarkoittaa ympäristölainsäädännön kehittämistä siten, että ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan. Tässä yhteydessä perustuslaillinen edistämismahdollisuus korostaa erityisesti muiden kuin varsinaisten asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia asioissa, jotka eivät vaikuta välittömästi henkilön etuun tai oikeuteen, mutta vaikuttavat merkittävästi yhteiseen elinympäristöön tai henkilöä koskevaan päätöksentekoon. Siten edistämismahdoteessa pyritään takaamaan tietty prosessuaalinen asema muille kuin asianosaisille, jotta heilläkin olisi mahdollisuus vaikuttaa itseään tai elinympäristöään koskevan asian käsittelyyn.¹³⁹ Ympäristölainsäädännössä on turvattu yksilön vaikutusmahdollisuuksia muun muassa laissa ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä maankäyttö- ja rakennuslaissa.

Hallituksen esityksessä on painotettu perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen merkitystä sekä korostettu julkiselle vallalle (myös lainsäätäjälle) asetettua PL 22 §:n mukaista yleistä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuutta¹⁴⁰. Edelleen

¹³⁶ Hallberg 2011 s. 50., Tuori 2011 s. 545-546, HE 309/1993 vp s. 62.

¹³⁷ Jyräki 2003 s. 118, Hallberg 2011 s. 50., Ks. myös Tuori 2011 s. 545-546.

¹³⁸ Saraviita 2011, s. 145.

¹³⁹ HE 72/2002 vp s. 95.

¹⁴⁰ HE 309/1993 vp s. 27.

kansanvallan toteuttamiseen sisältyvä osallistumisen ja vaikuttamisen oikeutus edellyttää osallistumisoikeuksia täydentävien keinojen luomista¹⁴¹. Perustuslaillinen toimeksianto tarkoittaa tässä asiayhteydessä sitä, että kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaaminen on erityisesti lainsäätäjän eli eduskunnan tehtävä. Lainsäätäjä on noudattanutkin perustuslaillisia toimeksiantoja monissa kunnallishallinnon toimintaa ohjaavassa säädöksessä. Esimerkiksi julkisuuslaissa vaikutusmahdollisuudet ilmenevät menettelyyn osallistumisen lisäksi muinakin vaikuttamiskeinoina kuten kansalais-toimintana ja vaikuttamisena tiedotusvälineiden kautta. Edelleen ympäristölainsäädännössä osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistäminen on laajentanut asianosaisen käsitettä ja MRL:ssä on säännökset vuorovaikutteisesta kaavoitusmenettelystä¹⁴². Palaan näihin säädöksiin ja kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien sääntelyn tarkempaan sisältöön luvussa 4.

2.4.3. Perusoikeudet kansanvallan tukijana

2.4.3.1. Demokraattiset osallistumisoikeudet

Aiemmin mainittua Jyrängin käyttämää jaottelua demokraattisista oikeuksista¹⁴³ hieman muokaten ja laajentaen ryhmittelen kuntalaisen osallistumista ja vaikuttamista tukevat perusoikeudet seuraavasti: *demokraattisia oikeuksia* ovat vaali- ja äänestys-oikeuksien lisäksi sananvapaus ja julkisuusperiaate (PL 12 §) sekä kokoontumisvapaus ja yhdistymisvapaus (PL 13 §). Kuntalaisen osallistumista ja vaikuttamista turvaavia *yhdenvertaisuusoikeuksia* ovat yleinen yhdenvertaisuusperiaate (PL 6 §), kielelliset oikeudet (PL 17 §) sekä oikeus hyvään hallintoon (PL 21.2 §). Hyvän hallinnon oikeusperiaatteet yhdistyvät kuntalaisten tasapuoliseen kohteluun¹⁴⁴, kun taas hyvän hallinnon menettelylliset oikeudet turvaavat hallinnon avoimuuden¹⁴⁵.

Keskeisimpinä perustuslaillisina kansalaisen osallistumisoikeuksina pidetään vaali-oikeuksia (PL 14.1 §), mikä paikallistasolla tarkoittaa kuntalaisen äänioikeutta kunnallis-vaaleissa sekä oikeutta asettua niissä ehdokkaaksi. Kuntalaisen osallistumisoikeuksia täydentää äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä (PL 14.3 §).¹⁴⁶ Edelleen osallistumisoikeuksia täydentää kuntalaisen oikeus osallistua kuntien hallintoon lailla

¹⁴¹ Tuori 2011 s. 537.

¹⁴² HE 72/2002 vp s. 95-96.

¹⁴³ Jyränki 2002 s. 15-16, ks. myös Jyränki 2000 s. 312-316.

¹⁴⁴ HE 72/2002 vp s. 54.

¹⁴⁵ Mäenpää 2011 s. 311-315.

¹⁴⁶ Jyränki 2000 s. 312.

säädetyin edellytyksin (PL 14.3 §). Hallituksen esityksen mukaan tällä säännöksellä tarkoitetaan osallistumista kuntien luottamustoimiin, mutta sen piiriin kuuluu myös esimerkiksi kunnan jäsenen aloiteoikeus kunnan hallintoa koskevissa asioissa¹⁴⁷.

Perusoikeuksien yleisyydestä ja kaikille yhtäläisestä oikeudesta poiketen äänioikeutta on rajoitettu kansalaisuuteen ja ikään perustuen. Suomen kansalaisuuteen perustuva äänioikeuden rajoitus koskee valtiollisia eduskunta- ja presidentinvaaleja sekä valtiollista kansanäänestystä (PL 14.1 §). Oikeutta perusoikeuksien rajoittamiseen valtiollisissa vaaleissa on perusteltu poliittiseen päätöksentekoon osallistumisen edellytyksellä ”lojaliteettisuhteesta valtioon ja kansakuntaan, jota kansalaisuus ilmentää”.¹⁴⁸ Vastaava rajoitus kunnalliseen äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen olisi ollut vastoin EU:n kunnallisvaalidirektiiviä (94/80 EY)¹⁴⁹. Ikään perustuva osallistumisoikeuden rajoitus koskee niin valtiollisia kuin kunnallisiakin vaalitoimituksia äänioikeuden edellyttäessä 18 vuoden ikää viimeistään vaalipäivänä.¹⁵⁰ Kuntalaisen vaalioikeuksia tarkentavaa sääntelyä löytyy vaalilaista sekä kuntalaista.

Sananvapaus (PL 12 §) liittyy yhdistymis- ja kokoontumisvapauksiin¹⁵¹ ja on poliittinen perusoikeus, jolla turvataan esimerkiksi kansanvaltaisen yhteiskunnan perusteisiin kiinteästi kuuluvat edellytykset vapaaseen tiedonvälitykseen ja avoimeen, vapaaseen sekä julkiseen kansalaiskeskusteluun kuin myös vallankäytön julkiseen arvostelemiseen¹⁵². Edelleen sananvapausoikeus merkitsee kuntalaiselle oikeutta tiedon hankkimiseen¹⁵³. Julkisuutta koskevalla perustuslain 12 §:n säännöksellä on haluttu painottaa erityisesti julkisuusperiaatteen merkitystä viranomaistoiminnassa¹⁵⁴. Julkisuusperiaate liittyy sananvapauden lisäksi vaalioikeuksiin sekä demokratian periaatteeseen. Demokratian toimivuus osallistumisen mahdollistajana ja hallinnon valvonnassa edellyttää, että viranomaisten toiminnassa syntyneet ja halussaan olevat asiakirjat ovat julkisia ja siten kaiken kansan saatavilla.¹⁵⁵ Sananvapautta tai asiakirjan julkisuutta voidaan rajoittaa lailla vain silloin kun siihen on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja painava syy, kuten jonkin toisen

¹⁴⁷ HE 309/1993 vp s. 62.

¹⁴⁸ Saraviita 2011 s. 221.

¹⁴⁹ HE 175/1995 vp, kohta 2.10.2. EU:n kunnallisvaalidirektiivin vaikutukset.

¹⁵⁰ Saraviita 2011 s. 221.

¹⁵¹ Heuru 2002 s. 72.

¹⁵² Manninen 2011 s. 487-488.

¹⁵³ HE 30/1998 vp s. 28.

¹⁵⁴ Heuru 2002, s. 73

¹⁵⁵ Jyränki 2000, s. 305.

perusoikeuden, esimerkiksi yksityisyyden suojan turvaaminen¹⁵⁶. Julkisuusperiaatteen mukaista asiakirjajulkisuutta konkretisoi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja sananvapausoikeutta tarkentaa laki sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003).

Perusoikeudet turvataan lähtökohtaisesti yksilölle, mutta esimerkiksi sananvapaus, yhdistymisvapaus ja kokoontumisvapaus (PL 13 §) voivat toteutua täysimääräisesti vain yhteisössä¹⁵⁷. Kuntalaiselle taattu mahdollisuus osallistua rekisteröityjen puolueiden toimintaan on merkittävä yhdistymisvapauden muoto, onhan poliittisilla puolueilla keskeinen rooli yhteiskuntajärjestelmässämme. Saraviidan mukaan yhdistymisvapauden ytimeen kuuluu julkisen vallan velvollisuus turvata aatteellisen yhdistyksen ja poliittisen puolueen toiminta yhteiskuntapoliittisine tavoitteineen ja siten mahdollisuudet myötävaikuttaa osaltaan demokraattisen oikeusvaltion tavoitteiden toteuttamiseen. Kokoontumis- ja yhdistymisvapaus mahdollistaa osaltaan kansalaisten yhteiskunnallista ja poliittista järjestäytymistä ja voimiensa yhdistämistä yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi (kansalaisjärjestöt) tai yhteisen ideologian edistämiseksi (puolueet).¹⁵⁸ Lainsäätäjän tarkemmat säännökset kuntalaisen yhdistymisvapauden käyttämisestä ovat yhdistyslaissa (503/1989).

2.4.3.2. Kuntalaisen osallistumista turvaavat yhdenvertaisuusoikeudet

Hyvä hallinto viittaa hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin ja käytäntöihin saaden sisältönsä perustuslain 21 §:n 1-2 mom. kokonaisuudesta¹⁵⁹. Tämän tutkimuksen kontekstissa perustuslain 21 §:n mukainen hyvän hallinnon perusoikeus (ilman oikeusturvaan liittyvää sääntelyä) asemoituu yhdenvertaisuusoikeuksien luokkaan, sillä hyvän hallinnon oikeusperiaatteiden mukainen hallinnon asiakkaiden tasapuolinen kohtelu näyttää saavan merkityssisältönsä lähinnä perustuslain 6 §:n mukaisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta. Hyvän hallinnon perustein pyritään varmistamaan hallinnossa asioivien tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohtelu. Menettelyllisenä velvoitteena tasapuolisen kohtelun vaatimus tarkoittaa pyrkimystä turvata hallinnossa asioiville yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen.¹⁶⁰

¹⁵⁶ Manninen 2011 s. 487-488. Ks. esim. KHO 2011:19.

¹⁵⁷ HE 309/1993 vp s. 25.

¹⁵⁸ Saraviita 2011, s. 209, 219.

¹⁵⁹ Jyränki 2000 s. 311.

¹⁶⁰ HE 72/2002 vp s. 45, 54.

Hallinnon avoimuuden periaate täsmentyy perusoikeuskirjan asiakirjajulkisuutta koskevassa 42 artiklassa, johon on kirjattu asianosaisen kannalta keskeiset hyvän hallinnon menettelylliset oikeudet eli oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua asiakirjoihin sekä oikeus saada perusteltu päätös. Käytännössä oikeus tulla kuulluksi edellyttää asianosaisjulkisuutta eli asianosaisen oikeutta tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin. Mäenpään mukaan hallinnon avoimuus kuuluu hyvän hallinnon perustekijöihin, sillä vain riittävän avointa ja valvottavissa olevaa hallinnon toimintaa voidaan pitää kuntalaisen kannalta hyvänä. Hallinnon avoimuuden lisäksi tarvitaan avoimuutta erilaisissa ja eri tasoilla käytävissä vuorovaikutussuhteissa, jotta hallinto voi tiedostaa kuntalaisten todelliset tarpeet ja osaa vastata niihin.¹⁶¹ Heurun mukaan hallinnon ongelma kuntalaisten tarpeiden selvittämisestä ja tarpeisiin vastaamisesta kaipaa oikeudellisen sääntelyn lisäksi kunnan yhteisöllisyydestä lähteviä vapaamuotoisia keinoja. Kunnallishallinnon avoimuuden korostamisen lisäksi edellytetään myös kuntalaisen aktiivisuutta vuorovaikutuksen luomiseen.¹⁶²

Mäenpään mukaan perustuslain 21.2 §:n lakiviittaus perustaa myös muita kuin säädöksessä nimenomaisesti mainittuja hallintotoiminnan menettelyllisiä oikeuksia, kuten esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumisen sekä palvelu- ja neuvontaperiaatteet.¹⁶³ Siten hyvän hallinnon periaatteen voidaan jo itsessään katsoa turvaavan laajasti kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia. Kokonaisuudessaan hyvän hallinnon tarkempi sisältö muodostuu perusoikeussäädöksen ja alemman tason lainsäädännön, kuten esimerkiksi hallintolain ja kielilain kokonaisuudesta¹⁶⁴.

Perustuslain 17 §:n mukaan suomen ja ruotsin kielen asema maamme kansalliskielinä on turvattu perusoikeutena. Lailla turvataan myös kuntalaisen oikeus käyttää suomea tai ruotsia tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asioidessaan sekä oikeutensa saada toimituskirjansa tällä kielellä. EOA on huomauttanut, että kielilaissa säädettyjen edellytysten täytyessä yksilön oikeudet realisoituvat.

Oikeus asiointiin omalla kielellä on viranomaisia vahvasti velvoittava oikeus. EOA 240/4/07: Asianosaisella oli oikeus saada maksuton virallinen käänös asiakirjasta omalla äidinkielellään vaikka asiakirja oli jo aiemmin toimitettu

¹⁶¹ Mäenpää 2011 s. 311-315.

¹⁶² Heuru 2001 s. 80-82.

¹⁶³ Mäenpää 2012 s. 2.

¹⁶⁴ Mäenpää 2012 s. 5.

samassa kiinteistössä asuvalle asiakirjan laatimiskieltä käyttävälle asianosaiselle.

Julkisen vallan on huolehdittava myös kansalliskielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista yhtäläisin perustein. Edellä mainittujen kielellisten oikeuksien suojaamisella on merkitystä kuntalaisen osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta kaksikielisillä paikkakunnilla, sillä säännös turvaa muun muassa omakielisen tiedonvälityksen. Oma merkityksensä on myös saamelaisille ja viittomakieltä käyttäville perustuslain 17 §:ssä turvatut oikeudet viranomaisessa. Tarkemmin näiden kielellisten oikeuksien toteutumisesta on säädetty kielilaissa sekä kuntalaissa¹⁶⁵.

Yhdenvertaisuuden periaate (PL 6 §) tarkoittaa muun muassa mielivallan ja syrjinnän kieltä yhdenvertaisuuslaissa (21/2004) tarkemmin säädetyn mukaisesti. Perustuslain 6 §:n muodollinen yhdenvertaisuus tarkoittaa myös yksilön kohtelemista lainsäädännössä, tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa samanlaisissa olosuhteissa samalla tavalla.¹⁶⁶ Yhdenvertaisuussäädöksessä kielletään *”ilman hyväksyttävää perustetta”* muun muassa ikään, alkuperään, kieleen, uskontoon, vammaisuuteen, terveyteen tai muuhun henkilön ominaisuuteen perustuva syrjintä. Lailla voidaan kuitenkin rajoittaa yhdenvertaisuutta edellä mainittujen kiellettyjen erotteluperusteidenkin osalta, mutta vain silloin kun erottelulle on hyväksyttävä syy (esimerkiksi äänioikeuden ikäraja) tai positiivisen erityiskohtelun yhteydessä tietyn ryhmän, kuten vähemmistön aseman parantaminen¹⁶⁷.

Yhdenvertaisuussäännös ja perustuslain 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus velvoittavat julkista valtaa edistämään lainsäädännöllä ja muilla toimenpiteillä yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa¹⁶⁸. Kuntalaisen oikeuksien osalta yhdenvertaisuuden vaatimus voidaan kohdistaa esimerkiksi eri-ikäisten kuntalaisten osallistumisoikeuksien turvaamiseen. Perusoikeudet koskevat lähtökohtaisesti kaikkia ja yhdenvertaisuusoikeuden (PL 6.3 §) säännöksen kanssa ne velvoittavat turvaamaan myös lapsille ja nuorille mahdollisuuden vaikuttaa itseään koskeviin asioihin heidän kehitystään vastaavasti¹⁶⁹. Toisaalta on tiedostettava, että yhtäläisistä muodollisista oikeuksista

¹⁶⁵ Ks. kuntaL 16.2 ja 50.2 §.

¹⁶⁶ Saraviita 2011 s. 147, 152.

¹⁶⁷ Ojanen & Scheinin 2011 c s. 239.

¹⁶⁸ Ojanen & Scheinin 2011 c s. 238.

¹⁶⁹ HE 309/1993 vp. Yksityiskohtaiset perustelut, 11 §.

Lasten ja nuorten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksista kunnalliseen päätöksentekoon ja itseään koskevaan

huolimatta kuntalaisten henkilökohtaisista ominaisuuksista sekä tiedoista, taidoista ja vallitsevista olosuhteista riippuen, kaikki eivät kuitenkaan voi täysimääräisesti hyödyntää osallistumisoikeuksiaan. Ikäihmisten, lasten ja nuorten, työttömien, maahanmuuttajien tai vaikkapa syrjäkylillä asuvien osallistumisedellytykset voivat poiketa huomattavastikin aktiivisen kunnallispoliitikon vastaavista mahdollisuuksista.

2.5. Perustuslaki kuntalaisen osallistumisoikeuksien turvaajana

Valtiojärjestyksen perusteena olevat arvot turvaavat ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistämisen yhteiskunnassa. Edelleen arvoperustaan kuuluvat kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate, jotka sisältävät kansansuverenisuuden periaatteen, edustuksellisen kansanvallan periaatteen sekä eduskunnan aseman ylimpänä valioelimenä.

Kansanvaltaisuuden periaatetta osoittaa julkisen vallan käytön perustuminen eduskunnan säätämiin lakeihin, kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen sekä kansalaisten omaamat laajat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet yhteiskunnalliseen toimintaan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Kansanvalta toteutuu erityisesti kunnallisen itsehallinnon kautta (PL 121.1 §) ja itsehallinnon periaatetta täydentää kunnan asukkaiden äänioikeus sekä oikeus osallistua kuntien hallintoon (PL 14 §). Julkisen vallan lakiperusteisuutta, lain tarkkaa noudattamista sekä perusoikeuksien turvaamista pidetään nykyaikaisen oikeusvaltioperiaatteen tunnusmerkkeinä, jotka täyttyvät myös Suomen perustuslaissa.

Perustuslainmukaiset lähtökohdat kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin löytyvät jo valtiojärjestyksen perusteista ja näitä oikeuksia tarkennetaan perustuslain 2 luvussa. Perusoikeuksista keskeisimpinä kuntalaisen osallistumisoikeuksina pidetään vaalioikeuksia sekä äänestys-oikeutta kunnallisessa ja valtiollisessa kansanäänestyksessä. Kuntalaisen osallistumisoikeuksien toteutumista tukevat ja edistävät myös muut luokittelemani demokraattiset oikeudet sekä yhdenvertaisuusoikeudet.

Yksilön ja valtion välisen suhteen määrittely yksilön vapauksien suojaamiseksi, on yksi perusoikeussäätelyn lähtökohdista. Suomessa perusoikeussäännökset ovat täsmentäneet julkisen vallan käyttämiselle asetettuja vaatimuksia 1990-luvulta lähtien, jolloin

päätöksentekoon on säädetty tarkemmin muun muassa nuorisolaissa sekä sosiaali- ja terveydenhoidon erityislainsäädännössä.

perusoikeustermi vakiintui lainsäädäntöömme. Nykyaikainen perusoikeus- ja ihmisoikeusajattelu painottaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien jakamattomuutta ja yhtenäisyyttä, sekä TSS-oikeuksien toteutumista muiden oikeuksien toteutumisen edellytyksenä ja päinvastoin. Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia turvaavat perusoikeudet pohjautuvat kansainvälisiin perus- ja ihmisoikeussopimuksiin, saaden vaikutteita myös muusta Eurooppa-oikeuden sääntelystä. Siten perusoikeuksien sisältö ei ole staattinen, vaan se kehittyy ihmisoikeustoimielinten ratkaisujen ja – järjestelmien sekä EU-oikeuden ja kansallisen lainsäädännön kehityksen mukana.

Perusoikeuksien toteutuminen turvataan muun muassa lainsäätämismenettelyssä sekä tuomioistuinkäytännössä noudatettavalla perustuslain 106 §:n mukaisella etusijäsäännöllä¹⁷⁰ ja 107 §:n mukaisella soveltamiskiellolla tuomioistuimissa ja viranomaisissa. Niin ikään yksilön perusoikeuksien toteutumista suojaa perusoikeuksien turvaamisvelvoite, joka kohdistuu julkiseen valtaan perustuslain 22 §:n säännöksellä, sekä lainsäätäjää koskevat perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, joilla määritetään perusoikeuksien rajoittamisen reunaehdoista.¹⁷¹

*Perusoikeuksien rajoituskriteeristöä koskeva ohjeistus on sisällytetty perustuslakivaliokunnan mietintöön, eivätkä rajoitukset ole luettavissa suoraan perustuslakitekstistä. Alkujaan perusoikeuksien tulkintaan liittynyt perusoikeusmyönteinen laintulkintasääntö on sittemmin perustuslakiuudistuksen yhteydessä laajennettu koko perustuslakia koskevaksi perustuslainmukaiseksi tulkintasäännöksi.*¹⁷²

Perustuslain 22 §:ää käytetään myös pääperusteluna perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa, jonka seurauksena joidenkin tiettyä perusoikeutta on voitu rajoittaa toisten perusoikeuden turvaamiseksi. Vaikka valtiosääntöä pidetään yhtenäisenä kokonaisuutena, niin sen tulkinnassa kahden tai useamman säännöksen yhteisvaikutus voi näyttäytyä ristiriitana esimerkiksi yksittäisten oikeussääntöjen ehdottomuuden kannalta. Käytännössä perusoikeussäännöksen kokonaisuus nähdäänkin vasta, kun yksittäistä säännöstä tulkitaan jonkin sen kanssa rinnasteisen ja kilpailevan säännöksen kanssa.¹⁷³ Siten perusoikeuksien turvaamisessa ristiriitaa voi aiheuttaa se, että yhtäältä julkisen vallan on turvattava perusoikeudet, mutta toisaalta perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista

¹⁷⁰ Saraviita 2011 s. 58.

¹⁷¹ Mäenpää 2012 s. 4.

¹⁷² Saraviita 2011 s. 135, 295.

¹⁷³ Saraviita 2011 s. 910.

rajoituskriteeristön mukaisesti jonkin toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Esimerkiksi asiakirjajulkisuuden ja perustuslain 10.1 §:n henkilötietosuojaoikeuksien sovittaminen vaatii erityistä harkintaa oikeuksien välisen ristiriidan vuoksi¹⁷⁴. Mitä laajemmat oikeudet kuntalaisella on saada tietoja viranomaisten hallussa olevista asiakirjoista kuten henkilörekistereistä, sitä lähempänä liikutaan yksityisyyden suojan ydintä.

Valtiosääntömme turvaa vahvasti yksilön osallistumisoikeuksia, edellyttäen samalla perustuslaillisin toimeksiannoin lainsäätäjän aktiivisuutta oikeussäännösten kehittämiseen perusoikeuksien toteutumisen mahdollistamiseksi. Kansanvaltaisuus, oikeusvaltioperiaate sekä perusoikeudet tukevat kuntalaisen osallistumisoikeuksia, mutta edellyttävät myös kuntalaisen aktiivista osallistumista kunnallisten asioiden hoitamiseen ja vuorovaikutukseen. Toimivassa kuntademokratiassa tarvitaan aktiivisia kuntalaisia yhteisten asioiden hoitamiseen.

Kansanvaltaisuuden ja edellä mainittujen yksilön perustuslainmukaisten osallistumisoikeuksien lisäksi kuntalaisen osallistuminen saa vahvan oikeutuksen kunnallisen itsehallinnon periaatteesta. Kunnallinen itsehallinto toteuttaa kansanvaltaisuutta parhaimmillaan ja on oleellinen osa kansanvaltaisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteita. Kunnallisen itsehallinnon käsite liittyy kiinteästi valtion ja kunnan väliseen suhteeseen sekä toimivallanjakoon ja siten kunnallisen itsehallinnon laajuuteen. Kunnallisen itsehallinnon merkitys kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien tarkastelussa vaatii tarkempaa perehtymistä ja siihen syvennyttäänkin seuraavassa luvussa.

3. KUNNALLINEN ITSEHALLINTO KANSANVALLAN TOTEUTTAJANA

3.1. Kunnallisen itsehallinnon pitkät perinteet

”Ensimmäisenä itsehallinnon muotona on ollut käräjille kokoontunut rahvas, joka lainkäytön muotoja seuraten hoiti myös yleistä hallintoa¹⁷⁵.”

Kunnallisen itsehallinnon käsite kirjattiin ensimmäisen kerran vuoden 1919 hallitusmuotoon¹⁷⁶. Itsenäisyyden ajan kunnallishallinnon kehitys nojasi pitkälti

¹⁷⁴ Saraviita 2011 s. 208.

¹⁷⁵ Kuuskoski & Hannus 1965 s. 1.

itsenäisyyden alkuaikana omaksuttuun kunnallisen itsehallinnon tärkeyteen, jota korosti sen ajan uuteen valtiosääntöön (HM 51 §) otettu kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen säännös kuntain hallinnon perustumisesta kansalaisten itsehallintoon¹⁷⁷.

Kuntien itsehallintoa koskien vuodesta 1948 Suomi on jakautunut kuntiin, joilla on itsehallinto (1948KunL (642/1948) 1 §). Kuntien itsehallinnosta säädettiin samassa muodossa myös vuoden 1976 kunnallislaisissa (963/1976)¹⁷⁸. Voimassa olevan kuntalain mukaan kuntien itsehallinnon asemasta on turvattu kunnan asukkaiden itsehallinto (1 §). Vuoden 1948 kunnallislaisissa itsehallinnolla tarkoitettiin valtion valvonnan alaisena, mutta valtiosta erillään toimivaa oikeushenkilöä, yhdyskuntaa tai laitosta. Kunnallinen itsehallinto oli siten alueellisen yhdyskunnan hallintoa. Itsehallinnon ominaispiirteitä olivat itsehallinnon toteuttaminen niiden toimesta, joiden hyväksi hallinto oli järjestetty sekä kunnan yleinen toimiala. Kunnallisen itsehallinnon liiallisen rajoittamisen valvontaviranomaisten tarkkailutoimenpitein (ilman kunnalle jäävää oma-aloitteista ja omavastuista harkintavaltaa) katsottiin muuttavan itsehallinnon nimelliseksi.¹⁷⁹

Kunnallista itsehallintoa voitiin kuitenkin pitää lähinnä periaatteellisena tai julistuksenomaisena 1960-luvun puoliväliin saakka, jolloin kunnalliselle itsehallinnolle vasta alettiin antaa perustuslaillista merkitystä. Tämä tapahtui eduskunnan menettelytapoja muuttamalla siten, että kunnallishallintoa koskevissa lainsäädäntöhankkeissa ryhdyttiin pyytämään perustuslakivaliokunnan lausunto lakiesityksen perustuslainmukaisuudesta kunnallisen itsehallinnon kannalta. Heurun mukaan lausuntoja pyydetään jokseenkin sattumanvaraisesti, mikä korostaa valtion valtaa kunnallisen itsehallinnon kustannuksella. Ongelmana suomalaisessa järjestelmässä on se, ettei kunnalla paikallisena viranomaisena ole Euroopan paikallisen itsehallintokirjan 10 artiklan mukaista mahdollisuutta ryhtyä oikeudelliseen menettelyyn (esimerkiksi perustuslakituomioistuimessa) toimintavaltuuksien vapaan käyttämisen turvaamiseksi.¹⁸⁰

Alkujaan (1800-luvulla) itsehallinnon käsitteellä oli niin sanottu kaksinaismerkitys. Käsitteen poliittinen ulottuvuus perustui itsehallinnon historialliseen alkuperään kansasta

¹⁷⁶ Heuru 2001 s. 73.

¹⁷⁷ Kuuskoski & Hannus 1965 s. 5.

¹⁷⁸ Hannus & Hallberg 1993 s. 51.

¹⁷⁹ Kuuskoski & Hannus 1965, s. 9.

¹⁸⁰ Heuru 2001 s. 73, 75.

omien asioidensa hoitajana, kun taas oikeudellinen näkökulma perustui valtion kunnille antamaan oikeuteen velvoittavan julkisen vallan käyttämiseen. Oikeuspositivismin nousun myötä 1800-luvun lopulla kaksinaismerkityksestä luovuttiin ja itsehallintoa alettiin tulkita pelkästään oikeudellisen näkökulman mukaan itsehallinnon ja valtion välisen suhteen kannalta. Siten pitkälle 1900-luvulla vallinneen oikeuspositivistisen teorian mukaan kuntia pidettiin lain luomina orgaaneina, joiden toimintaan valtio voi puuttua lailla säätäen. Muutos oikeuspositivismiin ei ollut kaikkien oikeustieteilijöiden mieleen, eikä sitä kunnallista itsemääräämisoikeutta ihannoivien osalta suvaittukaan. Tulkintaongelman ratkaisemisessa päädyttiin Reino Kuuskosken esittämään, ruotsalaisperäisiä vaikutteita omaavaan oppiin kunnan toimialan jakautumisesta¹⁸¹ yleiseen toimialaan, joka on kunnan omaa itsehallintoa sekä erityistoimialaan, joka muotoutuu erityislaeilla kunnille annetuista tehtävistä.¹⁸²

Kunnallisen itsehallinnon merkitys on vaihdellut kullekin ajalle tyypillisten arvojen ja periaatteiden mukaan, samoin demokraattisen yhteiskunnan hallintojärjestelmän perusteisiin kuuluva kunnan asukkaiden itsehallinnon laajuus. Kuuskoski & Hannus toteavat itsehallinnon piirin olleen melkoisen rajoitettu esimerkiksi talouspuolan aikana sekä sotavuosien poikkeuksellisissa oloissa¹⁸³. Ryynänen on puolestaan tuonut esiin Kekkosen tulkinnan kunnallisen itsehallinnon vahvasta asemasta 1930- ja 1940-luvuilla, jolloin kuntien oikeutta itsehallintoon tuli tulkita subjektiivisena julkisena oikeutena. Tällöin HM 51 §:n mukaisen kunnan oikeuden itsehallintoon tuli aina olla ensisijaisesti määräävässä asemassa lisäsäännön ”*niin kuin erityisissä laeissa siitä säädetään*” rinnalla.¹⁸⁴ Hyvinvointivaltion rakennuskautena 1950- ja 1960-luvuilla tulkintalinja muuttui kohti kuntien alisteisempaa asemaa, eikä HM 51 §:n katsottu enää suojanneen kunnan oikeutta itsehallintoon. Tulkintaan on päädytty vuoden 1948 kunnallislain 4 §:n tulkinnassa kunnan toimialasta.¹⁸⁵ Säännöksen mukaan tavallisella lailla oli mahdollista ottaa kunnilta tehtäviä pois ja siten supistaa kunnan toimialaa, samoin oli mahdollista ottaa pois taloudellisia ja muitakin oikeuksia. Hallitusmuoto ei suojannut kunnan toimivaltaa tai omaisuutta, mutta kansalaisten itsehallintoperiaatteelle perustuva kuntien hallinto oli suojattu (HM 51 §). Säännöksen estämättä kunnan tehtäväpiiriä oli kuitenkin mahdollista

¹⁸¹ Sundbergin janusteoria 1920-luvulta. Ryynänen 2012, s. 49.

¹⁸² Heuru 2001, s. 13, 23 ja 47. Ks. myös Ryynänen 2012, s. 45

¹⁸³ Kuuskoski & Hannus 1965 s. 7.

¹⁸⁴ Ryynänen 2007, s. 326-327.

¹⁸⁵ Kuuskoski & Hannus 1965, s. 51, Ryynänen 2007, s. 327.

supistaa niin pieneksi, että sen käytännöllinen merkitys kunnan hallintotehtävien hoitajana lakkaisi.¹⁸⁶ Kunnallisen itsehallinnon alkuperäinen merkitys hämärtyi ja kunnallishallinto nähtiin hajautettuna hallintona ja kunnallinen itsehallinto alueellisen desentralisaation tärkeimpänä muotona aina 1970-luvulle saakka¹⁸⁷.

Oikeusvaltiollisen itsehallintokäsityksen ja kansainvälisen kehityksen myötä 1980-luvulla käsitys muuttui jälleen vahvemmin kunnallista itsehallintoa korostavaksi¹⁸⁸. Pyrkimys kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseen ilmeni muun muassa vapaakuntakokeilussa (1988-1996), joka rohkaisi laajempiinkin uudistushankkeisiin kunnallisen itsehallinnon vahvistamiseksi ja kansanvaltaisuuden sekä kuntalaisten osallistumisoikeuksien lisäämiseksi¹⁸⁹. Lisäksi itsehallinnon vahvistuminen 1990-luvulla näkyi Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65-66/1991) voimaansaattamisessa sekä uuden kuntalain sisällössä¹⁹⁰. Kunnallisen itsehallinnon vahvistamisessa erityisessä asemassa pidetään vuoden 1993 alussa voimaan tullutta valtiosuusuudistusta, joka korostaa kuntien itsenäisyyttä ja vastuuta sekä palvelujen tuottamisen taloudellisuutta ja tehokkuutta¹⁹¹.

Edelleen kunnallisen itsehallinnon kannalta merkittävänä säädösvallan laajentumisena ja luottamuksenosoituksena kunnallista itsehallintoa kohtaan voidaan pitää vuoden 2000 alussa voimaan tullutta maankäyttö- ja rakennuslakia, jolloin yleiskaavan ja asemakaavan vahvistaminen annettiin valtionhallinnolta valtuustojen tehtäväksi.¹⁹² Kaavoitusosoikeuden myötä kunnallisen itsehallinnon toimivalta laajeni erityistoimialan puolelle korostaen entisestään kunnallista toimintavapautta ja vastuuta¹⁹³.

3.2. Yleinen toimiala kunnallisen itsehallinnon määrittäjänä

Kunnalliseen itsehallintoon liittyvä kunnan ja valtion välinen suhde johtaa itsehallinnon tietynasteiseen riippuvuuteen valtiosta. Kunnalliseen itsehallintoon sisältyy valtion kunnalle osoittamien tehtävien (erityistoimiala) lisäksi kunnan itselleen asettamat tehtävät ja niiden toteuttaminen (yleistoimiala). Kunnan itsehallinnollinen vahvuus riippuu lainsäätäjän normeista ja niitä säädettäessä omaksutusta tulkinnasta perusoikeuksien ja

¹⁸⁶ Kuuskoski & Hannus 1965, s. 51.

¹⁸⁷ Ryytänen 2007, s. 327.

¹⁸⁸ Ryytänen 2007, s. 327.

¹⁸⁹ HE 192/1994 vp s. 7.

¹⁹⁰ Ryytänen 2007, s. 327-328.

¹⁹¹ HE 192/1994 vp s. 7.

¹⁹² Heuru 2001 s. 78.

¹⁹³ Prusi 2013 s. 485.

kunnallisen itsehallinnon välisestä jännitteestä. Mitä laajemmin ja enemmän kunnan taloudellisia resursseja ja toimintatapoja sidotaan erityislakien mukaisesti kunnissa toteutettavaksi, sitä kapeampi on kunnan toimivalta ja mahdollisuus todellisen itsehallinnon toteuttamiseksi.

Kunnan toimialan laajuuden määrittelyyn sisältyy siten periaatteellinen kannanotto siitä, missä määrin kuntien itsehallinnollista asemaa pyritään vahvistamaan ja siten laajentamaan yleisen toimialan piiriä. Toimialan sisältöä koskevat käsitykset ovat ajassa muuttuvia, kuten on käynyt esimerkiksi kunnan toimivaltuuksissa puoluetoiminnan tukemisessa.¹⁹⁴

Vuoden 1948 kunnallislain soveltamisessa paikallisten puoluepoliittisten yhdistysten tukeminen oli mahdollista vain silloin, kun oli luotettavat takeet siitä, ettei avustusta käytetä kunnalle kuulumattomaan toimintaan.¹⁹⁵ Edelleen julkisessa keskustelussa 1960- ja 1970-luvuilla pohdittiin kunnan mahdollisuutta edistää poliittista toimintaa. Kunnallishallintokomitean mukaan suhtautuminen poliittiseen toimintaan oli kuitenkin asenteiden muutoksen myötä muuttunut, ja alettiin ymmärtää, että yhteiskunta toimii tehokkaammin, kun sen perustana oleva demokraattinen järjestelmä toimii hyvin. Demokraattinen järjestelmä puolestaan edellyttää aktiivista poliittista puoluetoimintaa. Siten puoluetoiminta oli nähtävä myös yleishyödyllisenä toimintana, eikä toiminnan poliittinen luonne saanut olla toiminnan edistämisen esteenä.¹⁹⁶

Vuoden 1948 kunnallislaisissa kunnan yleiseen toimialaan lisättiin ”muista asioistansa” päättäminen, mutta säännöksen tarkoituksena ei ollut muuttaa kunnan tehtäväpiiriä, vaan tarkentaa kunnan laajaa toimialaa. Yleisen toimialan määrittämisessä oman rajoituksensa toimialan sisällön tulkinnassa antoi ”yhteisten asioiden” määrittely.¹⁹⁷ Kunnallishallintokomitean mukaan kunnan toimialan määrittelyssä oli merkityksellistä se, pidettiinkö kunnallista toimenpidettä yhteiskunnallisten ja vallalla olevien oikeuskäsitysten mukaan kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvana. Harkinnassa oli ratkaistava toimenpiteen asianmukaisuus, tasapuolisuus ja kohtuullisuus sekä missä määrin toimenpiteen voitiin katsoa hyödyttävän kunnan väestöä.¹⁹⁸ Kuuskoski & Hannuksen mukaan asian kuuluminen kunnan toimialaan näytti määräytyvän lähinnä sen mukaan, oliko yleisen edun

¹⁹⁴ KM 1971:A21 s.20-21.

¹⁹⁵ Kuuskoski & Hannus 1965, s.40, 45.

¹⁹⁶ KM 1971:A21 s. 149., KM 1973:60 s. 23.

¹⁹⁷ Kuuskoski & Hannus 1965, s. 33-34, 38.

¹⁹⁸ KM 1971:A21 s. 21.

kannalta tarkoituksenmukaista ja soveliaista, pitää asiaa kunnallisena, kuin sen mukaan, miten suurelle osalle kunnan väestöstä asian hoitamisesta oli välitöntä hyötyä¹⁹⁹.

Vuoden 1976 kunnallislaisissa kunnan toimialaan kuuluivat edelleen yleinen toimiala, kunnan itselleen ottamat tehtävät sekä erityistoimiala. Kunnan yleisestä toimialasta oli säädetty joustavalla yleislausekkeella.²⁰⁰ Voimassa olevassa kuntalaissa kunnan yleistä toimialasta säädetään perinteikkäästi yleislausekkeella (2.1 §). Hallituksen esityksessä kuntalaiksi huomautettiin, että yleislausekesäntelyllä kunnan yleistoimialan kehittämisessä korostuu kunnallinen itsehallinto, kun taas yksityiskohtaisemmassa sääntelyssä korostuisi lainsäätäjän tahto. Yleislauseketta perusteltiin edelleen vanhalla periaatteella kunnan yleisen toimialan sisällön ja laajuuden joustavasta sopeutumisesta yhteiskunnallisen kehityksen tarpeiden mukaisesti.²⁰¹ Tarkemman sääntelyn puuttuessa hallintotuomioistuin viimekädessä ratkaisee sen, mitä tehtäviä kunta saa hoitaa.

3.3. Kunnallinen itsehallinto eurooppalaisen sääntelyn kohteena

Kunnallishallintoomme on perinteisesti otettu vaikutteita pohjoismaisesta ja saksalaisesta lainsäädännöstä: kunnallishallinto perustuu vahvaan pohjoismaiseen paikallishallinnon perinteeseen ja kunnallisen itsehallinnon ideologia ja hallinnollinen malli on aikanaan omaksuttu Saksasta. Kansainvälistymiskehitys, erityisesti Suomen jäsenyys Euroopan neuvostossa vuonna 1989, muutti kansainvälisten normien vaikuttavuuden tasoa. Pelkkien vaikutteiden ja sääntelymallien sijaan eurooppalaisen sääntelyn suoranaiset ja sitovat vaikutukset alkoivat näkyä myös kunnallishallintoa ohjaavassa lainsäädännössä.²⁰²

Euroopan unioni toimii jäsenvaltioiden sille perustamissopimuksissa hyväksymän toimivallan puitteissa. Kuntien asema ja organisaatio sekä julkishallinnon organisoiminen eri hallintotasojille ei kuulu yhteisön toimivaltaan, vaan on kunkin jäsenvaltion sisäinen asia. Euroopan Unionin toimivalta ei siten yllä kunnallisen itsehallinnon piiriin, vaan kunnallisen itsehallinnon laajuus ja sisältö määritellään edelleen kansallisessa valtiosäännössä.²⁰³

¹⁹⁹ Kuuskoski & Hannus 1965, s. 38.

²⁰⁰ Hannus & Hallberg 1993 s. 75.

²⁰¹ HE 192/1994 vp s. 20.

²⁰² HE 192/1994 vp, s. 9.

²⁰³ Ryynänen 2011 b, s. 160, Mäenpää 2011, s. 392-393

Valtio kantaa yksin vastuun EU:n lainsäädännön voimaansaattamisesta ja yhteisön kansallisten tavoitteiden toteutumisesta²⁰⁴, mutta käytännössä kuntien toiminta EU-oikeuden täytäntöönpanossa on tärkeää, onhan kunnilla - yhdessä alueiden kanssa - keskeinen merkitys EU-lainsäädännön toimeenpanossa sekä EU:n taloudellisen tuen kanavoimisessa. EU-oikeuden sääntely koskettaa kunnallista toimintaa ja kuntalaisia myös Euroopan unionin parlamenttivaalien toimittamisen yhteydessä²⁰⁵. Yhteisön sääntelyn kohdistuessa valtiontasoon kunnat nähdään lähinnä objekteina, jotka hoitavat niille annettuja tehtäviä. Kunnille on kuitenkin luotu perussopimuksessa välillinen mahdollisuus vaikuttaa EU:n päätöksentekoon ja lainsäädäntöön neuvoo-antavan alueiden komitean kautta²⁰⁶. Mäenpään mukaan kyseessä on niin kutusuttu toisen asteen oikeussubjektius²⁰⁷.

Itsehallintoajatusta on Euroopan tasolla vahvistunut Euroopan neuvoston vuonna 1985 hyväksymä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jossa painotetaan todellista itsehallintoa ja itsehallintoyhteisön yhteiskunnallista merkitystä. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa pidetään yleisenä eurooppalaisena kunnallishallintomallina²⁰⁸ ja Heurun mukaan peruskirjan merkitystä tulisi korostaa sen periaatteellisesta sisällöstä huolimatta²⁰⁹. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeisenä sisältönä on läheisyysperiaate, jossa korostetaan kansalaisten itsehallintoyhteisöjen toimivallan ensisijaisuutta suhteessa valtioon²¹⁰. Periaatteen mukaan päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä niitä, joita päätös koskee. Paikallisen itsehallinnon käsite on määritelty peruskirjan 3.1. artiklassa seuraavasti:

”Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.”

Kuntien toimivallan tulee siis olla laaja ja yleinen sisältäen huomattavan osan julkisista asioista, lisäksi kunnilla tulee olla todellista päätösvaltaa omalla vastuulla toimimiseen.²¹¹ Paikallisen itsehallinnon eurooppalainen vähimmäistaso on määritelty peruskirjan 3.2. artiklan ensimmäisessä virkkeessä²¹² ja se edellyttää edustuksellisen demokratian

²⁰⁴ Ryynänen 2011 b, s. 160.

²⁰⁵ Mäenpää 2011, s. 392-393, 398.

²⁰⁶ Ryynänen 2011 b, s. 160.

²⁰⁷ Mäenpää 2011, s. 393.

²⁰⁸ Harjula & Prättälä 2012 s. 83.

²⁰⁹ Heuru 2001 s.71.

²¹⁰ Ryynänen 2011 a s. 51.

²¹¹ Ks. Husa & Pohjolainen 2008 s. 271.

²¹² Harjula & Prättälä 2012 s. 23-24, Sutela 2000 s. 2.

mukaisesti päätösvalan käyttäjien valintaa vapailla ja välittömillä vaaleilla. Heurun mukaan peruskirja painottaa poikkeuksellisen selvästi edustuksellista demokratiaa²¹³. Sutelan mukaan artiklan toinen virke luo sopimuksen ratifioineille valtioille oikeuden päättää myös erilaisten suoran osallistumisen keinoista, vaikkakin edustuksellisuus on pääsääntö.²¹⁴ Toisaalta Harjula & Prättälä pitävät peruskirjan edustuksellisen ja suoran demokratian suhdetta paikallisen itsehallinnon toteuttamisen muodon osalta avoimena. Peruskirjan 3.2. artiklassa tunnustetaan valtuuston kelpoisuus itsehallintoon kuuluvaan päätösvaltaan, mutta myöhemmin todetaan, että määräys ei millään tavoin vaikuta kansalaiskokousten tai kansanäänestysten järjestämiseen tai muunlaiseen kansalaisten suoraan osallistumiseen.²¹⁵

Vaikka Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan säännökset ovat oikeuslaitoksissa suoraan sovellettavaa oikeutta, niin peruskirjan määräykset ovat kuitenkin niin väljiä, että käytännössä ne vain ohjaavat kunnallista itsehallintoperiaatteen tulkintaa. Sopimuksen periaatteilla nähdään olevan suurempi merkitys lainsäädännössä sekä säädösten tulkinnassa kansallisissa tuomioistuimissa.²¹⁶ Peruskirja asettaa kunnallishallinnolle tietyt vähimmäisedellytykset, joiden tavoitteiden suuntaisesti kunnallishallintoa koskevia säännöksiä tulkitaan²¹⁷. Peruskirja ei luo vapautta valtiosta vaan ainoastaan vapautta valtiossa²¹⁸.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja ei edellytä kuntien yleistä toimialaa²¹⁹, mutta se mahdollistaa erilaisia kunnallisen itsehallinnon malleja jäsenvaltioiden hallinto-organisaatioissa. Yhteisön jäsenvaltioiden moninaisten toimintamallien yhteensovittamisen vaikeus on osaltaan vaikuttanut peruskirjan väljään sääntelyyn ja siten kunnallisen itsehallinnon heikkoon suojan EU:n oikeusjärjestelmässä.²²⁰ Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, demokratiaan perustuvaan Euroopan rakentamiseen sekä toissijaisuusperiaatteeseen vetoamalla voidaan pyrkiä suojaamaan kunnallishallinnon etuja yhteisössä, mutta yhteisöoikeus syrjäyttää myös kansallisiin perustuslakeihin sisältyvät itsehallinnon suojasäännökset. Kunnallisen itsehallinnon turvaamiseksi ja edistämiseksi

²¹³ Heuru 2001 s. 71.

²¹⁴ Sutela 2000 s. 2.

²¹⁵ Harjula & Prättälä 2012 s. 91.

²¹⁶ Harjula & Prättälä 2012 s. 90., Sutela 2000 s. 1., HaVM 18/1994 vp, kohdassa Hallituksen esitys

²¹⁷ Harjula & Prättälä 2012 s. 23-24.

²¹⁸ Rynänen 2011 b s. 162.

²¹⁹ HE 192/1994 vp s. 11.

²²⁰ Rynänen 2011 b s. 162.

tulisikin tavoitella kuntien riittävää sanavalta EU:n päätöksenteossa esimerkiksi alueen komitean kautta.²²¹

3.4. Kunnallinen itsehallinto

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite tilanteelle, jossa paikalliset yhdyskunnat tai alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat oikeudellisesti säädeltyjen rajojen sisällä omista asioistaan²²². Kunnallisen itsehallinnon turvaamisen periaate on kirjattu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan sekä perustuslakiin. Valtiosäännön mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kansalaisten itsehallintoon siten kuin erityisissä laeissa säädetään (PL 121 §). Perustuslain 121.1 § turvaa kunnan asukkaiden itsehallinnon ja 121.2 § turvaa kunnallista itsehallintoa ja sen sydäntä valtiovaltaa vastaan estämällä lainsäätäjää rajoittamasta kunnallista itsehallintoa siten, että tosiasiallinen itsehallinto-oikeus menettäisi merkityksensä²²³.

Ryynäsen mukaan perustuslailla turvattu kunnallisen itsehallinnon sisältö koskee lähinnä sitä, ettei tavallisella lailla puututa itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin itsehallintoa mitätöimällä. Itsehallinnon suoja ei ole esimerkiksi yksittäisellä kunnalla kuntajaon muutoksia vastaan, eikä itsehallinto takaa täydellistä vapautta päättää yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa²²⁴. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa nauttivina osa-alueina on pidetty esimerkiksi kunnallista verotusoikeutta sekä kuntalaisten oikeutta itse valitsemiinsa hallintoelimiin, tosin tätäkin on rajoitettu tasa-arvolaille.²²⁵ Hallituksen esityksessä perustuslain suojan piiriin kuuluvat edellä mainittujen lisäksi kunnan yleinen toimiala sekä kunnan toimielinten riippumattomuus valtiosta²²⁶. Edelleen kunnallisen itsehallinnon pohjoisen perinteen mukaisia ominaispiirteitä ovat 1) kuntien itsehallinnollisen aseman määrittäminen perustuslaissa, 2) kunnan yleinen toimivalta asukkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi, 3) kunnan laaja lakisääteinen erityistoimiala ja laaja huolenpitovelvollisuus kuntalaisistaan sekä 4) kuntien ja valtion välinen yhteydenpito, jossa kunnat ovat tärkeitä kansallisen politiikan täytäntöön panijoita.²²⁷

²²¹ HE 192/1994 vp, s. 10-11.

²²² Mennola 2011 s. 21. Oikeudellisen käsitteen lisäksi Mennola (2011 s. 41-44) tuo esiin myös alueelliset, poliittiset, toiminnalliset ja taloudelliset vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon.

²²³ Husa & Pohjolainen 2008 s. 217., HE 309/1993 vp s. 26.

²²⁴ Esimerkkinä Ryynänen viittaa pakkokuntayhtymiin erikoissairaanhoidon osalta.

²²⁵ Ryynänen 2011 b s. 104-106.

²²⁶ HE 309/1993 vp s. 26.

²²⁷ HE 192/1994 vp s. 11.

Kunnallisen itsehallinnon tärkeimpänä ilmenemismuotona voidaan pitää kunnan päätösvalan vapautta, koska kunnan toimintavapauden aste kuvastaa kunnallisen itsehallinnon määrää²²⁸. Mitä absoluuttisempaa valtion valta eri ajanjaksoina on, sitä vähemmän todellista sijaa ja toimintavapautta jää paikalliselle itsehallinnolle²²⁹. Etenkin perusoikeussäännösten turvaaminen rajoittaa kunnallisen itsehallinnon laajuutta, koska perusoikeuksien ja kunnallisen itsehallinnon suojan keskinäinen painoarvo kallistuu perusoikeuksien vahvempuuteen. Esimerkiksi kuntalaisten subjektiiviset taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet tulee yhdenmukaisuuden turvaamiseksi huomioida kunnissa samojen sääntöjen ja tulkintojen mukaisesti kansalaisten asuinpaikasta riippumatta. Myös Euroopan unionin lainsäädännön kansallisen toimeenpanon vuoksi yhteisön jäsenyydellä on kunnallisen itsehallinnon alaa kaventava vaikutus.

Kuntalaisen näkökulmasta kunnallisen itsehallinnon rajoittamista koskeva sääntely voi osaltaan vahvistaa kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumista. Kunnallista itsehallintoa rajoittavaa, mutta yksilön vaali- ja osallistumisoikeuksia tukevaa sääntelyä löytyy niin yleisen hallinto-oikeuden kuin eri hallinnonalojen erityislainsäädöksistä. Esimerkiksi vaalien toimittaminen on tarkasti vaalilailla säädeltyä, mutta kuntien menettelytapoja ohjaavalla sääntelyllä turvataan kuntalaisten tärkeintä osallistumis- ja vaikuttamisoikeutta kunnallisessa toiminnassa.

3.5. Kuntalainen osana itsehallinnon toteuttajien ryhmää

Kuntalain 1 §:n mukaan ”*Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa*”. Kuntalain säännös täsmentää perustuslain 121 §:n sääntelyä, sisältäen kunnan asukkaiden itsehallinnon keskeiset periaatteet kunnan asukkaiden itsehallinnosta ja kansanvaltaisesta päätöksentekojärjestelmästä. Kunnallinen itsehallinto toteutuu kunta-organisaatiossa toteutettavana asukkaiden itsehallintona. Kuntalain 1.2 §:n mukaisesti kunnallisen itsehallinnon kansanvaltaisuus toteutuu lähtökohtaisesti edustuksellisen demokratian keinoin, jolloin kuntalaisten valtuustoon valitsemilla edustajilla, valtuutetuilla on kunnan ylin päätösvalta.

Edustuksellisessa demokratiassa kunnallisen itsehallinnon toteuttajien ryhmään kuuluvat luottamushenkilöiden ohella johtavat viranhaltijat sekä kunnan asukkaat. Todellinen

²²⁸ Prusi 2006, s.269.

²²⁹ Heuru 2000 s. 34.

itsehallinto edellyttää näistä jokaisen toimijan tasapuolista panosta omalta kohdaltaan.²³⁰ Kuntalaisten osallistumisen vahvistamiseksi, läheisyysperiaatteen edistämiseksi ja yksilön vastuun toteuttamiseksi kuntalaiset tarvitsevat tietoa yhteisöön kuulumisesta sekä päättäjien myötävaikuttamista kuntalaisten lisääntyvään vastuunottamiseen ja sen mahdollistamiseen kuntatasolla²³¹. Täten kuntalaisen oma rooli sekä päättäjien käsitys kuntalaisen roolista ja asemasta nousevat merkittävään asemaan. Aktiivisessa kansalaisuudessa kuntalainen nähdään osallistuvana ja vaikuttavana subjektina, jonka aktiivisuus voi ilmetä henkisesti, kulttuurisesti, aatteellisesti, yhteiskunnallisesti, poliittisesti tai toiminnallisesti. Toiminnallisesti aktiivinen kansalainen haluaa osallistua, toimia vapaaehtoisena ja myötävaikuttaa omalla panoksellaan itselleen ja/tai muille mieluisten ja tärkeiden asioiden hyväksi. Passiivisessa kansalaisuudessa kuntalainen nähdään objektina, kansalaisena, joka voi nauttia kansalaisen perusoikeuksista ja -vapauksista. Kuntalaisten aktiivisuuteen ei voi pakottaa, mutta siihen tulee vallalla olevan yhteiskuntakäsityksen mukaan kannustaa, sillä demokratia toimii hyvin silloin, kun riittävä määrä yhteisön jäsenistä on aktiivisia haluten toimia, osallistua ja vaikuttaa.²³²

Kuntalaisen aktiivisuus ja kuntalaisten puolesta edustaminen ei välttämättä edellytä poliittisia puolueita, mutta käytännössä edustuksellisuus kuntahallinnossa on hoidettu lähinnä puoluetoiminnan kautta²³³. Puoluejärjestelmän olemassaoloa on pidetty välttämättömänä yhteiskunnallisen toiminnan yhtenäisyyden sekä kuntalaisten aktiivisuuden kanavoimiseksi ja kontrolloimiseksi.²³⁴ Edustuksellisen demokratian keinoin ei kuitenkaan enää yksin vastata kunnallisen kansanvallan periaatteeseen, joten sen täydentämiseksi kuntalain 1.2 §:ssä korostetaan kuntalaisten suoria osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.²³⁵

Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian vahvistamiseksi kuntalaissa jätettiin kunnalliselle itsehallinnolle enemmän toimivaltaa paikalliset olosuhteet huomioon ottavalle päätöksenteolle. Uudistuksessa haluttiin luoda kuntalaisille edellytykset mahdollisimman laajaan osallistumiseen ja tähän tavoitteeseen pyrittiin ei niinkään tiukoista velvoitteista lailla säätäen, vaan luomalla lainsäädännöllä kunnalliselle itsehallinnolle mahdollisuuksia

²³⁰ Heuru 2001 s. 50, 76-78.

²³¹ Ryyänen 2011 a s. 58-60.

²³² Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta s. 44.

²³³ Kunnallisvaaleissa ehdokkaita voivat asettaa myös valitsijayhdistykset (VaaliL 146 §)

²³⁴ Heuru 2001 s. 50, 76-78.

²³⁵ HE 192/1994 vp s. 73.

hallinnon ja toimintojen järjestämiseen.²³⁶ Kunnallisen itsehallinnon toiminta-alue ja merkitys korostuu kuntalaisten osallistumista edistävän toiminnan mahdollistajana, koska kunnanvaltuuston vastuulla on kuntalain mahdollistamien osallistumisoikeuksien hyödyntäminen²³⁷. Näihin mahdollisuuksiin ja kuntalain tarkempaan sääntelyyn palaan luvussa neljä.

Todellinen itsehallinto ja kunnallinen demokratia toteutuvat siinä määrin, kuin kuntalaiset voivat vaikuttavasti osallistua päätöksentekoon. On kuitenkin huomattava, että kaikki jotka haluavat osallistua, eivät halua vaikuttaa, ja toisaalta kaikki jotka haluavat vaikuttaa, eivät halua osallistua. Heurun mukaan tulisikin erottaa osallistumisen käsite vaikuttamisen käsitteestä, jotta päästäisiin demokratia-ajatuksen todelliseen ytimeen, jossa kansalaisilla on sekä mahdollisuus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, että vaikuttaa osallistumatta. Siten periaatteellisella tasolla edustuksellinen demokratia toimielimien ei olisi ensisijainen keino, vaan malli demokratian toteutumiselle tulisi jättää avoimeksi.²³⁸

3.6. Kunnallisen itsehallinnon toteutuminen

Kunnallinen itsehallinto toteuttaa perustuslaillista kansanvaltaa aidoimmillaan. Valtion tasolla kansalaisten demokraattisten oikeuksien nähdään toteutuvan äänestys oikeutena, mutta kunnallinen demokratia pitää laajasti sisällään muutakin kuin kuntalaisen vaalioikeudet. Perinteinen käsitys niin tieteessä kuin lainvalmisteluaineistossakin pitäytyi pitkään pelkässä kunnallisten luottamushenkilöiden asemassa, eli edustuksellisen demokratian ensisijaisuudessa, mutta vähitellen tämän näkemyksen rinnalle on noussut kunnan asukkaiden demokraattisia oikeuksia painottavia käsityksiä. Kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen keskiössä ovat kuntalaiset, ja heidän demokraattisten oikeuksien toteutuminen luo perustan koko kunnalliselle demokratialle. Siten kuntalaisen asema suhteessa kuntaan liikkuu eri ulottuvuuksissa kuin kansalaisen suhde valtioon.²³⁹

Kunnallisen itsehallinnon sisältö ja laajuus ovat ajassa muuttuvia. Se mikä voisi oikeudellisesti sisältyä kunnan toimintaan, ei välttämättä ole aina poliittisesti tai taloudellisesti mahdollista. Poliittisessa päätöksenteossa määritellään esimerkiksi kunnan ja valtion välistä työnjakoa perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Lainsäädännöllä

²³⁶ HE 192/1994 vp s. 18.

²³⁷ HaVL 44/2006 vp s. 3.

²³⁸ Heuru 2001 s. 49.

²³⁹ Heuru 2001 s. 47-48.

toteutetut muutokset kunnan tehtävien laadussa ja laajuudessa vaikuttavat kunnan yleiseen toimialaan ja itsehallinnon vahvuuteen.

Kunnallisen itsehallinnon periaatetta pidetään perinteisesti vahvana perustuslaillisen sääntelyn johdosta. Kunnallinen itsehallinto ja sen ydin on turvattu perustuslaissa, eikä lainsäätäjä voi rajoittaa kunnallista itsehallintoa siten, että tosiasiallinen itsehallinto-oikeus menettäisi merkityksensä. Kunnallista itsehallintoa määrittävä kunnan ja valtion välinen suhde tarkoittaa kuitenkin jo lähtökohtaisesti itsehallinnon tietynasteista riippuvuutta valtiosta. Itsenäisyytemme aikana kunnallinen itsehallinto on saanut osakseen aliarvostusta valtion tiukassa ohjauksessa, mutta ajoittain myös tiettyä arvostusta ja tunnustusta omaehtoiseen päätöksentekoon perustuvassa väljemmässä lainsäädännössä.

Kaiken kaikkiaan yleisesti tunnustettua ja kattavaa itsehallinnon teoriaa ei tunneta, mutta vallalla olevan käsityksen mukaan itsehallinnolla tarkoitetaan jonkinasteista yhteiskunnallisen toiminnan vapautta valtiosta. Lisäksi itsehallinnon omaavassa yhdyskunnassa jäsenten omaehtoinen ja omavastuinen toiminta yhteisön yhteisten asioiden hoitamisessa korostuu. Heuru lisää tunnusmerkistöön vielä kolmannen edellytyksen, jonka mukaan toiminnan tulos on toiminnan muotoja tärkeämpi. Itsehallinnolliselta kunnalta Heuru edellyttää muun muassa kykyä jäsentensä henkisten ja aineellisten tarpeiden tiedostamiseen sekä valmiuksia luoda yleisiä edellytyksiä aineellisesti, henkisesti ja ekologisesti kestäväälle kehitykselle. Kunta on yhteisö, joka itse valitsee toimintalinjansa valtion määrittelemissä oikeusjärjestyksen rajoissa. Siten kunnallinen itsehallinto alkaa siitä mihin laki loppuu.²⁴⁰ Kunnallishallinnolle lainsäädännöllä luotu vapaus on oikeusjärjestyksen suojaamaa vapautta tehdä tai olla tekemättä. Kunnallisen itsehallinnon vapaus – kuten yksilön vapausoikeudetkin – suojaa valtion lakiin perustumattomia toimenpiteitä vastaan.²⁴¹ Kuntalaisen kannalta kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen voi tarkoittaa osallistumisoikeuksiaan vahvistavaa menettelyä. Tällaisiin lainsäädännöllisiin kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia vahvistaviin toimenpiteisiin perehdytään tutkimuksen seuraavassa luvussa.

²⁴⁰ Heuru 2001 s. 14.

²⁴¹ HE 192/1994 vp s. 4.

4. KUNTALAISEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMIS-OIKEUDET KUNNALLISHALLINNOSSA

4.1. Katsaus kunnallislainsäädännön kehitykseen itsenäisyyden ajalla

Tietyt kunnan hallintoon liittyvät periaatteet on perinteisesti pyritty turvaamaan lainsäädännön avulla. Tällaisia perusarvoja ovat kunnallinen itsehallinto, demokratia, kunnan asukkaiden hyvinvointi sekä kunnan vastuu alueen ja yhteisön fyysisistä puitteista sekä ympäristön kehittämisestä.²⁴² Arvojen painottuminen ja niiden toteuttamiseksi säädetyt keinot ovat vaihdelleet kulloinkin voimassa olevien yhteiskunnallisten ja poliittisten näkemysten mukaan.

Itsenäisyydenajan ensimmäiset kunnallislait MKunL (27.11.1917) ja KKunL (27.11.1917) sekä 1917KVaaliL ja laki kansanäänestyksestä (108/17) säädettiin kiireellä vuoden 1917 rauhattomissa oloissa. Kuuskoski & Hannuksen mukaan lakien valmistelu ei ollut niin perusteellista, kuin lakien merkityksen johdosta olisi suotu, joten kunnallislainsäätelyä alettiin pian kehittää osittaisuudistusten kautta. Kaupunkien hallintojärjestelmän uudistamisesta 9.12.1927 annetulla lailla (328/27) katsotaan luodun kunnallishallinnolle järjestysmuodon, joka vuoden 1948 kunnallislaille mahdollistettiin kaikille kunnille. Niin sanottu kaupunginjohtajajärjestelmä aiheutti kaupunkien kunnallishallinnossa tehokkaan keskityksen, jossa kunnanhallituksen ja kaupunginjohtajan roolit nousivat keskeisiksi.²⁴³ Kunnalliskomitean mukaan vuoden 1948 kunnallislain säätämisellä pyrittiin lähinnä voimassa olevien alan säännösten eheyttämiseen, mutta samalla toteutettiin myös merkittäviä uudistuksia esimerkiksi äänioikeudesta, valtuutettujen lukumäärästä, esteellisyydestä ja kunnanjohtajajärjestelmästä²⁴⁴.

Vuoden 1971 kunnallishallintokomitean selvityksen mukaan vuoden 1948 kunnallislaki oli toimiva antaen 1950- ja 1960- luvuilla tarpeelliset puitteet ja perustan kunnallishallinnon hoitamiseksi. Silti kunnallishallinnon jatkuva laajeneminen aiheutti kunnallislain muutos-paineita, joihin vastattiin lukuisin osittaisuutuksin. Muutoksia tehtiin muun muassa toimivallan siirtämiseksi alemmalle viranomaiselle, eri kuntamuotoja koskevan lainsäädännön yhtenäistämiseksi sekä valtionvalvonnan rajoittamiseksi esimerkiksi

²⁴² HE 192/1994 vp s. 16.

²⁴³ Kuuskoski & Hannus 1965, s. 4-6.

²⁴⁴ KM 1971:A 21 s. 10.

vähentämällä kunnallisten viranomaisten päätösten alistamisvelvollisuutta. Kunnallis-hallintokomitean mukaan edellä mainitut kehityspiirteet sekä lain pirstaleisuus ja tarpeet kunnan yleisen toimialan sisällön tarkentamisesta sekä kunnan jäsenten osallistumis-mahdollisuuksien turvaamisesta edellyttivät kunnallislain kokonaistarkastusta.²⁴⁵

Uusi kunnallislaki tuli voimaan vuoden 1977 alussa (1976KunL). Kunnallislain keskeiset tavoitteet koskivat eri kuntamuotojen sääntelyn yhtenäistämistä, kunnallisen itsehallinnon vahvistamista sekä kansanvallan laajentamista. Uudistuksessa vahvistettiin luottamus-henkilöiden määrää ja asemaa sekä toimintaedellytyksiä. Lisäksi kunnallislakiin otettiin säännöksiä kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen muodoista, kuten kunnan jäsenen aloiteoikeudesta, kunnan tiedotustoiminnasta sekä kunnanosahallinnosta. Demokratian toteutuminen pyrittiin varmistamaan tiukalla sääntelyllä.²⁴⁶

Vuoden 1976 kunnallislain valmistelun ja säätämisen aikaan keskeisenä tavoitteena pidettiin alueellisesti tasa-arvoisen sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin turvaamista sekä vahvistamista. Valtiollisten hyvinvointipalvelujen tuottamisesta vastasi lähinnä kunnallishallinto tiukasti normitetun erityislainsäädännön ohjeistuksin, mikä käytännössä heikensi kunnallislain merkitystä. Koska kunnan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon keskeisin elementti, niin 1990-luvulle tultaessa voitiin todeta erityistoimiala-kohtaisen sääntelyn laajentumisen johtaneen yleisen toimialan kaventumiseen ainakin suhteellisesti. Vuonna 1994 hallituksen esityksessä kuntalain tarpeellisuutta perusteltiin muun muassa sillä, että hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa kunnista oli tullut valtiollisen hyvinvointipolitiikan toimeenpanijoita, eikä kuntia koskeva hallinnon sääntely siksi ole juurikaan jättänyt kunnille liikkumavaraa hallinnon sovittamiseksi omien tarpeiden mukaisesti. Kunnan ja valtion välisen suhteen nähtiin kuitenkin muuttuneen säännösten vapaaakuntakokeilun (718/1988), normilain (573/1989) sekä valtiosuus-uudistuksen tavoitteenasetteluun viitaten, mutta hallintokulttuurin muuttuminen julkishallinnossa on ollut hidasta.²⁴⁷

Vuoden 1995 kuntalain valmistelussa kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseen ei enää pyritty ylhäältä ohjatuin yhdenmukaisuutta edellyttävin normein vaan kunnallisen

²⁴⁵ KM 1973:60 s. 10, 14-16.

²⁴⁶ HE 192/1994 vp s. 31.

²⁴⁷ HE 192/1994 vp s. 4-5, 16, 20.

itsehallintoajattelun pohjalta kuntien toimintavapautta korostaen. Valtion norminantoa vähentämällä kunnalle siirrettiin vastuuta kunnan asukkaiden hyvinvoinnin turvaamisessa.²⁴⁸ Hallinto- ja päätöksentekomenettelystä voitiin entistä vapaammin päättää kunta-kohtaiset olosuhteet huomioon ottaen. Osallistumisoikeuksia kuntalaissa edistettiin muun muassa täsmentämällä tiedottamisvelvollisuuden sisältöä ja aiempaa yksityiskohtaisemmalla sääntelyllä kuntalaisten suoran osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista.²⁴⁹ Tavoitteena oli täydentää perinteistä edustuksellista demokratiaa luomalle sen rinnalle suoran osallistumisen edellytyksiä. Suoran vaikuttamisen keinot säädettiin vapaamuotoisina ja valtuuston roolia suoran demokratian edistämisessä korostettiin.²⁵⁰ Voimassaoleva kuntalaki korvasi edeltäjänsä (1976KunL) vuoden 1995 heinäkuussa, siten kuntalain mukaiset osallistumis- ja vaikuttamiskeinot ovat olleet kuntalaisten käytettävissä liki 20 vuoden ajan.

4.2. Kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen edellytykset

Aktiivinen kansalaisuus eli osallistuminen yhteisten asioiden hoitamiseksi edellyttää kuntalaiselta erilaisia tiedollisia valmiuksia esimerkiksi kansalaisen oikeuksista ja velvollisuuksista, osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista sekä demokraattisesti toimivan kunnan menettelytavoista ja toiminnasta. Taidollisella tasolla edellytetään muun muassa yhteistyötaitoja ja kuuntelemisen, keskustelemisen sekä perustelemisen taitoja kuin myös kykyä osallistua, toimia ja vaikuttaa. Arvo ja asennekysymysten osalta mainittakoon toisten ihmisten ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen sekä luottamus demokratiaan ja demokratian kunnioittaminen.²⁵¹

Aktiivisen kansalaisuuden ilmenemiseen tarvitaan myös puitteet, joiden rajoissa kuntalainen voi halutessaan toimia. Nämä puitteet eli kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen perusteet on kirjattu perustuslakiin aiemmin esiin tuodun mukaisesti. Samalla on säädetty lainsäätäjän positiivisesta toimintavelvoitteesta näiden oikeuksien sisällön tarkentamiseksi sekä yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämiseksi. Näitä lainsäätäjän toimenpiteitä osallistumisoikeuksien turvaamiseksi tarkastelen lähemmin tässä luvussa.

²⁴⁸ HE 192/1994 vp s. 5.

²⁴⁹ Hannus ym. 2009 s. 22.

²⁵⁰ HE 192/1994 vp s. 33.

²⁵¹ Kansalaisyhteiskunta 2006 –toimikunta s. 44.

Osallistumisen ja vaikuttamisen vahvimpana perusoikeutena on kunnan asukkaan vaalioikeudet kunnan ylimmän päättävän elimen valitsemisessa. Vaalioikeutta täydentää äänestys-oikeus kunnallisessa kansanäänestyksessä, kuntalaisen aloiteoikeudet sekä kuntalaissa säädetty muut suoran vaikuttamisen keinot. Edelleen kuntalaisen osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon turvaa erityisesti julkisuusperiaate eli hallinnon julkisuus, jota kunnallishallinnossa toteutetaan kokouksen julkisuudella, asiakirjajulkisuudella, tiedottamisella sekä vireilläolosta ilmoittamalla.²⁵² Kokouksen julkisuudesta sekä tiedottamisesta on säädetty kuntalaissa, asiakirjajulkisuutta ja sananvapautta säädellään julkisuuslaissa ja hallintolaissa on tarkennettu viranomaisen velvollisuutta ilmoittaa hallinnossa vireillä olevista asioista. Edelleen ympäristölainsäädännössä on tarkennettu niitä keinoja ja edellytyksiä, joita kuntalaisella on käytettävissä osallistuessaan elinympäristönsä kehittämiseen. Tutkimussuunnitelman mukaisesti otan tarkasteluun maankäyttö- ja rakennuslain sääntelyn, jolla turvataan yksilön mahdollisuuksia osallistua elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksiin liittyen kuntalain 29 §:n tiedottamis-velvollisuuden ja 27 §:n osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä hallintolain 41 §:n mukaisen asian vireilläolosta tiedottamisen ja vaikutusmahdollisuuksien varaamisen katsotaan kuuluvan läheisesti yhteen. Myös aiheeseen liittyvissä harvoissa oikeustapauksissa näihin oikeusääntöihin oli usein vedottu yhtä aikaa. Näiden pykälien tarkemman sisällön määrittely on tapahtunut lähinnä alemmissa oikeusasteissa, sillä ani harvoin tapaukset ovat yltäneet KHO:n käsittelyyn. Läheisestä keskinäisestä yhteydestään huolimatta pykälät tulevat kuitenkin käsittelyyn lakikohtaisesti erikseen, edellä tehdyn jaottelun mukaisesti.

Demokratian tehokkuuteen ja toimivuuteen kuuluvan vapaan ja julkisen kansalaiskeskustelun toteutuminen edellyttää lisäksi sanan- ja järjestäytymisvapauden turvaavia säännöksiä²⁵³. Kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen edellytyksistä sananvapaus ja yhdistymisvapaus ovat poliittisia perusoikeuksia, joilla turvataan muun muassa vapaa tiedonvälitys, kuntalaisen oikeus tiedon hankkimiseen, julkinen kansalaiskeskustelu sekä järjestäytymisvapaus. Poliittisten puolueiden merkitys kunnallisessa päätöksenteossa ja kuntalaisten osallistumisen mahdollistajana on tärkeä osa

²⁵² HE 192/1994 vp s. 31-32.

²⁵³ Jyräki 2002 s. 17.

demokraattisesti toimivan kuntayhteisön toimintaa, mutta en tarkastele asiaan sen syvemmin. Kansanvaltainen kuntien hallinto toteutuu pitkälti poliittisten puolueiden kautta, joten katson kuntalaisen perustuslaillisen yhdistymisvapauden olevan turvattu.

4.3. Julkisuusperiaate kuntatasolla

4.3.1. Asiakirjajulkisuus

Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään kansalaisen oikeudesta saada tietoa julkisista asiakirjoista sekä tiedon saamiseen liittyvistä rajoituksista. Julkisuusperiaate liittyy perinteisesti kuntalaisen oikeusvarmuuden turvaamiseen, mutta julkisuusperiaatteen tehtävänä on myös turvata kuntalaisen mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Julkisuuslailla suojataan ja edistetään kansanvaltaisuutta, yksilön osallistumisoikeuksia sekä yksilön sananvapaus ja julkisuus oikeuksia. Julkisuuslain laajaan soveltamisalaan kuuluvia kunnallisia viranomaisia ovat kaikki kunnan ja kuntayhtymän monijäseniset toimeilimet ja muut organit silloin, kun niillä on oikeudelliseen normiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa. Asiakirjojen julkisuus oikeus syntyy viranomaisen toiminnassa sekä julkista valtaa käytettäessä.²⁵⁴

Julkisuuslain turvaama sananvapaus oikeus perustaa kuntalaiselle oikeuden tietoon sekä mielipiteen ilmaisemiseen. Yleisen tiedonvälityksen tehtävänä pidetään tavallisesti viranomaisten toiminnan seuraamista, siihen liittyvän tiedon hankkimista sekä tiedon välittämistä yleisölle. Julkisuuslailla ei säädellä tiedotusvälineiden toimintaa, mutta turvataan joukkoviestimien mahdollisuudet tiedon saamiseksi julkisen viranomaisen toiminnasta.²⁵⁵

Julkisuusperiaatteen keskeisin toteutumismuoto on asiakirjajulkisuus, joka ensinnäkin perustaa kuntalaiselle oikeuden tiedon saamiseen ja toisaalta velvoittaa viranomaista tiedon antamiseen²⁵⁶. Julkisuuslain 1 §:n mukainen asiakirjajulkisuus ilmentää lainsäätäjän pyrkimystä vahvistaa julkisuusperiaatteen keskeisyyttä julkishallinnon toimintaa ohjaavana periaatteena. Viranomaistoiminnan avoimuutta edistetään erityisesti tiedonsaantioikeuksien turvaamisella. Viranomaistoiminnan avoimuuden lähtökohtana on jokaisen mahdollisuus saada tietoja viranomaisten toiminnasta yleensä ja erityisesti hallinnossa kulloinkin

²⁵⁴ HE 30/1998 vp. s. 46, 49-51.

²⁵⁵ HE 30/1998 vp s. 48.

²⁵⁶ Mäenpää 2008 s. 11, 121.

käsiteltävänä olevista ja käsittelyyn tulevista asioista. Julkisuuden periaatteesta saa poiketa vain lailla erikseen säädetyin perustein, esimerkiksi salassapitosäännöksiin. Asiakirjojen saatavuudella ja viranomaisten tietoaisteistojen laadukkuudella varmistetaan, että kuntalaisen käytettävissä on kelvollinen tietopohja mielipiteen muodostamiseksi ja yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon osallistumiseksi.²⁵⁷

Vaasan HAO 20.8.2008 (08/0493/3). Yleisessä tiedonsaantioikeudessa, samoin kuin asianosais-julkisuudessa ja oikeudessa saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta, on kysymys PL:n takaamasta perusoikeudesta. Kohtuuttomat maksut heikentävät sekä yleistä tiedonsaantioikeutta että asianosaisen tiedonsaantioikeutta ja vaarantavat perustuslailla turvatun julkisuusperiaatteen toteutumista.

Viranomaisen tulee toimillaan luoda tosiasiallisia edellytyksiä osallistumiseen edistämällä tietojen saamista. Siten esimerkiksi kustannukset julkisuuslain 34.3 §:n mukaisen osallistumisoikeuden toteuttamista varten hankittavan tiedon saamiseksi eivät voi ylittää tiedon antamisesta viranomaiselle aiheutuvien kustannusten määrää. Kunta voi myös päättää todellisia kustannuksia alhaisemmasta maksusta tai tällaisen tiedon maksuttomuudesta osana kuntalaisten osallistumisedellytysten edistämistä.

Asiakirjajulkisuus ei koske asioita, joista ei ole laadittua asiakirjaa tai asiakirjat ovat keskeneräisiä, jolloin tiedon antaminen jää viranomaisen harkittavaksi. Kuntalaisen on kuitenkin hyvä tietää, että tällaisen tiedon antamiselle ei ole oikeudellisia esteitä elleivät asiakirjat liitty salassapitosäännösten alaan.²⁵⁸ Huomionarvoinen on myös poikkeus edellä mainittuun sääntöön: julkisuuslain 19.1 §:n toisen kohdan mukaisesti yleisesti merkittäviä kysymyksiä koskevissa asioissa valmisteltavana olevat suunnitelmat, selvitykset ja ratkaisut on kuitenkin pidettävä saatavilla viranomaisessa, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Heurun mukaan tällaisia merkittäviä asioita olisivat ne, joiden vireilläolosta on myös hallintolain 41 §:n mukaan ilmoitettava²⁵⁹.

Julkisuuslain mukainen asiakirjajulkisuus ja siihen liittyvä viranomaisen velvollisuus tiedon antamiseen ei perusta viranomaiselle aktiivista toimintavelvollisuutta, sillä julkisuusperiaatteen lähtökohtana on tiedon tarvitsijan aktiivisuus. Mäenpää puhuu julkisuusperiaatteen hajautetusta toteuttamisesta, jolloin jokainen tietoa haluava pyytää itse

²⁵⁷ HE 30/1998 vp s. 45-48.

²⁵⁸ Heuru 2002 s. 73-76.

²⁵⁹ Heuru 2002 s. 76.

tai ottaa tietoa vastaan viranomaiselta. Siten kuntalainen itse päättää, mitä tietoa haluaa ja tarvitsee sekä missä laajuudessa hän tietoja viranomaiselta pyytää. Viranomaisen on puolestaan toteutettava pyyntö, ellei tietojen salassapidolle ole lailla säädettyä rajoitusta.²⁶⁰ Esimerkiksi perusoikeuksien osalta yksityisyyden sekä henkilötietojen suojaa pidetään yleensä hieman vahvempana kuin tiedottamiseen velvoittavaa julkisuusperiaatetta²⁶¹. Tieto julkisesta asiakirjasta tai perusteltu päätös tiedon antamatta jättämisestä on (virkavelvollisuuden rikkomisen uhalla) annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön tai laissa mainittujen olosuhteiden täytyessä viimeistään kuukauden kuluessa (JulkL 14.4 §).

Julkisen vallan on edistettävä yksilön perusoikeuden toteutumista tiedon saamiseksi viranomaisen asiakirjoista. Hallituksen esityksessä todettiin, että turvaamisvelvollisuuden johdosta pelkkä asiakirjojen julkisuus ei riitä, vaan lakiin tulee ottaa myös säännökset viranomaisten velvollisuudesta avoimuuden edistämiseen.²⁶² Mäenpää huomauttaakin, että kuntalaisen oikeuksien toteutuminen ei ole käytännössä mahdollista, elleivät viranomaiset toteuta aktiivisesti hallinnon julkisuutta²⁶³. Hallinnon julkisuus tukee kuntalaisten osallistumista kunnallisen päätöksenteon eri vaiheissa edistäen myös päätösten yleistä hyväksyttävyyttä eli legitimitettä²⁶⁴. Kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta hallinnon julkisuus on tehokkainta silloin, kun jokaisella on perustuslainmukaisesti oikeus vapaasti muodostaa ja ilmaista mielipiteensä yhteisistä asioista sekä vaikuttaa niihin. Demokraattisesti toimivassa hallinnossa keskeisten päätösten tulee perustua asiaa koskevaan luotettavaan tietoon perustuvaan julkiseen eli kaikille avoimeen keskusteluun²⁶⁵.

4.3.2. Tiedottaminen ja kokouksen julkisuus kuntalain mukaan

Perustuslain mukaista kunnallista itsehallintoa ja sen toteutumista sääntelevässä kuntalaissa on säädetty kunnan hallinnon yleisistä perusteista. Kuntalain 27.1 §:n mukaan valtuuston on huolehdittava siitä, että kuntalaisilla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää esimerkiksi tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä

²⁶⁰ Mäenpää 2008 s.13., HE 192/1994 vp. s. 32.

²⁶¹ Suomen Kuntaliitto 2013 b.

²⁶² HE 30/1998 vp s. 48.

²⁶³ Mäenpää 2008 s. 32.

²⁶⁴ HE 192/1994 vp s. 4.

²⁶⁵ HE 30/1998 vp s. 48.

kuulemistilaisuuksia tai selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa. Kuntalain 27 §:n tiedottamista täydentää kuntalain 29 § 1 momentin säännös kunnan velvollisuudesta tiedottaa kuntalaisille kunnassa vireillä olevista asioista ja niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista vaikutuksineen sekä millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioiden valmistelijoille ja päättäjille.

Kuntalain 29.1 §:n mukaan kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevissa asioissa. Mallia sääntelyyn on otettu rakennustoimen kaavoituskatsaussääntelystä. Kaavoituskatsauksien tapaisesti kunnan tulee laatia katsauksia kuntalaisia kiinnostavista tärkeistä asioista. Tiedotusvelvollisuus koskee vireillä ja valmisteilla olevista asioista tiedottamisen lisäksi myös tapaa, jolla kunnan asukkaat voivat esittää kysymyksiä ja mielipiteitä asioiden valmistelijoille ja päättäjille. Tiedottamiseen kuuluu myös kuntalaisen mahdollisuus palautteen antamiseen.²⁶⁶

Tiedottaminen tukee kansanvaltaisuuden periaatteen toteutumista turvaamalla kuntalaisen mahdollisuuden yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon osallistumiseksi. Hallituksen esityksessä on todettu, että kunnallisen tiedottamisen järjestäminen lain hengen mukaisesti edellyttää kunnan aktiivisuutta ja aloitteellisuutta²⁶⁷. Aktiivisuuden vaatimusta kuvastaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu (1513/4/12), jonka mukaan kiireinen aikataulu ei ole hyväksyttävä peruste tiedottamisen laiminlyömiseksi yhdenvertaisen osallistumismahdollisuuden turvaamiseksi. Kunnan asukkaiden edellytykset ja valmiudet osallistumiseen ja vaikuttamiseen tulee turvata jo asioiden valmisteluvaiheessa, mikä korostaa kunnan toiminnan avoimuuden vaatimusta. Avoimuuden toteuttamisessa eräänä ongelmana on pidetty kunnan toimintojen järjestämistä yksityisoikeudellisten yhteisöjen kautta, joissa demokraattinen kontrolli, julkisuus ja oikeusturva eivät ole samalla tavalla kunnan asukkaiden kontrolloitavissa. Ongelmaa pyrittiin lieventämään kunnalle säädetyllä velvollisuudella tiedottaa myös kunnan oman organisaation ulkopuolisten yhtiöiden toiminnasta niiden hoitaessa kunnallisia tehtäviä (KuntaL 29.2 §)²⁶⁸. Tässä yhteydessä tiedottaminen ei kuitenkaan turvaa kuntalaiselle samanlaista vaikutusmahdollisuutta, kuin kunnan omassa toiminnassa.

²⁶⁶ HE 192/1994 vp s. 35.

²⁶⁷ HE 192/1994 vp s. 34.

²⁶⁸ HE 192/1994 vp s. 35.

Kunnallista tiedottamista toteutetaan muun muassa ilmoituksin, kuulutuksin tai tiedotuksin paikallis- ja muissakin sanomalehdissä, sähköpostin ja kuntalaistiedotteiden avulla tai laatimalla esitteitä ja muuta kunnan toimintaa ja palveluja esitteleviä lehtisiä, julkaisuja, katsauksia ja oppaita sekä järjestämällä tiedotustilaisuuksia tai asukastapaamisia. Tiedottamista hoidetaan yhä enemmän myös internetin välityksellä.

Vaasan HAO (09/0129/3): Kunnan menettely oli lainmukainen (KuntaL 29 § ja HL 41 §), kun kuntaliitosasian vireilläolosta oli ilmoitettu kunnan internetsivulla valmistelun käynnistyttyä ja tällöin myös medialle oli toimitettu samansisältöinen tiedote.

Tiedotustoiminta kohdistuu ensisijaisesti kuntalaisiin, mutta tiedotus palvelee muitakin esimerkiksi päättäjiä ja julkisen sanan edustajia. Tiedottamisvelvollisuus koskee kaikkia kunnan viranomaisia oman toimivaltansa rajoissa ja kunnanhallituksen velvollisuutena on organisoida, kehittää, ohjata ja valvoa kunnallista tiedottamista valtuuston hallintosäännössä määräämällä tavalla. Tiedottamisen tarkoituksena on turvata yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia, mutta tiedottamisen tavat ja muodot ovat pääsääntöisesti kunnan päätettävissä. Kunnallisen toimielimen ratkaistavissa on myös annettavan tiedon laajuus ja harkintavalta siitä, mitkä käsittelyyn tulevat asiat ovat siinä määrin yleistä mielenkiintoa herättäviä, että niistä pitää kuntalaisille tiedottaa.²⁶⁹ Tiedottamisvelvollisuutta täydentävä hallintolain säännös asian vireilläolosta ilmoittamisesta (41 §) on kuitenkin konkreettisempi ja yksityiskohtaisemmin säädelty²⁷⁰.

Hallituksen esityksessä vuonna 1994 on todettu, ettei kunnallislain tiedottamisvelvollisuuden laiminlyömistä ole katsottu sellaiseksi menettelyvirheeksi, jolla kunnallisvalitus hyväksyttäisiin²⁷¹. Huolimatta yleisesti tunnustetusta kunnallisen tiedottamisen tärkeydestä demokratian toteutumisessa ja edistämisessä, tämä tulkintalinja ei ole muuttunut kuntalainkaan aikana.

KHO 1385/2007: Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varaaminen sekä tiedottaminen kunnallisen jaotuksen muuttamista koskevassa asiassa: Kuntalain 27 ja 29 § ovat vain ohjeellisia yleissäännöksiä, jotka jättävät kunnan ja valtuuston harkittavaksi missä laajuudessa ja muodossa kunnan jäsen voi vaikuttaa ja osallistua sekä missä muodossa ja laajuudessa tietoja on annettava.

²⁶⁹ Hannus ym. 2009 s. 197-198.

²⁷⁰ HE 192/1994 vp s. 32.

²⁷¹ HE 192/1994 vp s. 32, ks. KHO 1983 A 11 38.

Kunnallisen tiedottamisen tärkeyttä korostavan kuntalain säännöksen heikon sitovuuden vuoksi kuntalaissa ei ole voitu säätää myöskään kuntia velvoittavista menettelytavoista. Siten kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia turvaavan tiedottamisen toteuttamisessa painottuu kunnallisen itsehallinnon vastuu.

Käytännön tasolla hyvin toimiessaan kuntalain 29 §:n mukainen viranomaisen omaaloitteinen tiedottaminen vahvistaa ja täydentää kuntalaisen tiedonsaantioikeutta²⁷². Kuntalaisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että häntä kiinnostavista kunnan asioista on saatavissa riittävästi tietoa. Oikea-aikaisella tiedottamisella voidaan turvata kuntalaisen todellinen mahdollisuus yhteiskunnalliseen keskusteluun ja päätöksentekoon osallistumiseksi. Käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseen vaikuttavat seikat, viranomaisen selvitykset sekä tieto ratkaisuvaihtoehdoista tulee saada tiedoksi asianosaisille sekä muille asiasta kiinnostuneille riittävän aikaisin ennen päätöksentekoa.

Säännös kunnallisten toimielinten julkisuudesta toteuttaa kunnallista julkisuusperiaatetta ja siitä on säädetty kuntalain 57 §:ssä. Voimassa olevan kuntalain mukaan valtuuston kokoukset ovat julkisia, ellei salassapitosäännöksistä muuta johdu, tai jollei valtuusto muuten painavan syyn vuoksi jossakin asiassa toisin päättä. Hallituksen esityksen mukaan suljettuun käsittelyyn tulee olla erityinen syy, kuten esimerkiksi kunnan edun turvaaminen hankinnassa tai yrityskaupassa²⁷³.

Julkisuusperiaatetta edesauttaa myös kunnan velvollisuus tiedottaa valtuuston kokouksesta vähintään neljä päivää ennen kokousta (KuntaL 54.4 §), vaikkakin kuuluttamiseen varattua aikaa valtuuston käsittelyyn tulevista asioista tiedottamiseen voidaan pitää kuntalaisen kannalta lyhyenä. Käytännössä, esimerkiksi kuntalaisen osallistumisoikeuden edistämiseksi, valtuusto voi työjärjestyksessään päättää myös pidemmän tiedotusajan käyttöönottamisesta²⁷⁴. Valtuuston kokouksesta tiedotetaan julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä mahdollisesti muin hallintosäännössä määrätyn tavoin (KuntaL 50 §, 64 §). Vastaavasti Ruotsissa (KL 5:8-11 §) kunnanvaltuuston kokouksen ajasta ja paikasta on kuulutettava yhdessä tai useammassa paikallislehdessä vähintään yhtä viikkoa ennen valtuuston kokousta. Poikkeustapauksissa, erittäin kiireellisissä asioissa voidaan kuitenkin

²⁷² Mäenpää 2008 s.11-12., HE 192/1994 vp. s. 32.

²⁷³ HE 192/1994 vp s. 106.

²⁷⁴ HE 192/1994 vp s. 105.

käyttää kuntalain mukaista lyhennettyä kuulutusvelvollisuutta, jolloin kuulutus on julkaistava viimeistään kokousta edeltävänä arkipäivänä. Myös Ruotsissa julkisen kuuluttamisen taustalla on kansanvallan toteutumisen edistäminen, siksi käsittelyyn tulevien asioiden laatu ja laajuus on tuotava kuulutuksissa yksilöidysti esiin²⁷⁵.

Ruotsissa kunnanvaltuusto voi päättää, että asian käsittelyyn valtuustossa, mutta ei kuitenkaan varsinaiseen päätöksentekoon, voi osallistua muitakin kuin valtuutettuja. Mahdollisten asiantuntijoiden, lautakuntien puheenjohtajien tai muiden osallistujien asema ei saa kuitenkaan vaikuttaa demokraattisesti valittujen valtuutettujen suvereenisuuteen asioista päätettäessä. Dalman ym. tuovat esiin, että Ruotsin kuntalain säännöksen sanamuoto mahdollistaa myös yleisön osallistumisen asian käsittelyyn, mutta eivät pidä sitä kuitenkaan lainsäätäjän tarkoituksena vaan paremminkin perusteena, jolla mahdollistetaan kuntalaisten kyselytunnit yleistä mielenkiintoa koskevissa asioissa ennen varsinaista valtuustokäsittelyn alkamista.²⁷⁶

Kuntalain 57.3 §:n mukaan muiden kunnallisten toimielinten kokoukset ovat julkisia, salassapitosäännökset huomioiden, vain mikäli toimielin niin päättää. Käytännössä muiden kuin valtuuston kokoukset ovat harvoin julkisia. Kuntalaisen osallistumisoikeuksien toteutumisen kannalta parannettavaa olisikin siinä, että kunnalliset toimielimet pitäisivät kokouksiaan julkisina etenkin silloin, kun käsitellään kuntalaisille erityistä mielenkiintoa omaavia asioita kuten esimerkiksi kouluverkostoa, kaavoitusta tai kuntaliitosasiaa.

4.3.3. Vireilläolosta ilmoittaminen hallintolain mukaisesti

Hallituksen esityksessä hallintolaiksi vuonna 2002 todettiin, että voimassaolevassa lainsäädännössä on perusoikeusuudistuksen tavoitteiden mukaisesti runsaasti kuntalaisen osallistumista ja vaikuttamista tukevaa sääntelyä. Edelleen esityksessä katsottiin osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämisen olevan olennainen osa hyvän hallinnon takeiden turvaamista koskevaa perustuslaillista toimeksiantoa. Siten hallintolakiin tuli sisällyttää mahdollisimman kattavia säännöksiä myös muiden kuin asianosaisten mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.²⁷⁷

²⁷⁵ Dalman ym. 2011. s. 327-328.

²⁷⁶ Dalman ym. 2011. s. 341-342.

²⁷⁷ HE 72/2002 vp s.96-97.

Kuulemisen lailla säädellyt muodot eli asianomaisen kuuleminen ennen päätöksentekoa sekä asian vireillä olosta ilmoittaminen on kirjattu hallintolakiin²⁷⁸. Hallintolain 34 §:ssä turvataan asianomaisen kuuleminen eli oikeus mielipiteen lausumiseen laissa mainituin rajoituksin. Edelleen tämän oikeuden toteutumiseksi kunnan on tiedottava asianomaisille asioiden vireilläolosta (HL 41 §). Hallintolain 41 §:n mukainen vaikutusmahdollisuuksien varaaminen toteuttaa julkisuusperiaatetta laajentamalla tiedottamisvelvollisuuden piiriä asianosaisia laajemmallekin joukolle. Toisekseen hallintolain 41 § korostaa kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia, sillä pelkkä tiedottaminen ei riitä vaan kunnan tulee varata muillekin kuin asianosaisille mahdollisuus mielipiteen lausumiseen²⁷⁹.

Muiden kuin asianosaisten kannalta HL 41 §:n vaikutusmahdollisuuden realisoituminen on odotettavissa silloin, kun viranomaisen käsittelyyn tulevan asian ratkaisulla voi olla huomattava vaikutus henkilön elinympäristöön, työntekoon tai muihin olosuhteisiin. Säännös pyrkii takaamaan siinä tarkoitetuille henkilöille mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon, jonka ratkaisu saattaa vaikuttaa elinympäristön terveellisyyteen, aiheuttaa mahdollisia ympäristöhaittoja kuten melua tai hajua tai päätös voi oleellisesti vaikuttaa alueen viihtyisyyteen tai muihin asumiseen liittyviin päätöksiin²⁸⁰. Vaikutusmahdollisuuden varaaminen tarkoittaa tilaisuutta esittää mielipide asiasta sekä saada tietoja käsittelyn lähtökohdista ja tavoitteista²⁸¹. Vaikutusmahdollisuuksien henkilöllinen ulottuvuus elinympäristöön vaikuttavassa asiassa koskee vain päätöksen kohteena olevalla alueella asuvia kuntalaisia tai siellä pysyvästi oleskelevia sekä niitä, jotka muutoin käyttävät ympäristöä merkittävässä määrin. Työntekoa koskevissa asioissa vaikutusmahdollisuuden varaaminen liittyy lähinnä asioihin, joiden ratkaisut voivat aiheuttaa laajoja työllisyyspoliittisia vaikutuksia.²⁸² Muiden olosuhteiden osalta esimerkiksi kouluverkon muutosta ja kuntaliitosta on pidetty hallintolain 41.1 §:n mukaisena lukuisten henkilöiden oloihin vaikuttavana asiana, joissa kuntalaiselle tulee varata vaikutusmahdollisuus²⁸³. Kuntaliiton mukaan myös terveydensuojelulain mukaisen sijoituslupahakemuksen käsittely vaikutusmahdollisuuksia varaamatta voi aiheuttaa menettelyvirheen, jolla päätös voidaan kumota²⁸⁴.

²⁷⁸ HE 192/1994 vp s. 89.

²⁷⁹ Miettinen & Väättänen 2007 s. 4.

²⁸⁰ HE 72/2002 vp s. 96-97.

²⁸¹ HE 72/2002 vp s. 97.

²⁸² HE 72/2002 vp s. 97.

²⁸³ Rovaniemen HAO 28.7.2009 (09/0358/1) ja Vaasan HAO 19.3.2009 (09/0129/3).

²⁸⁴ Suomen Kuntaliitto 2013 c.

Laajan vaikutuksen omaavista, kunnassa vireillä olevista asioista on tiedotettava asian merkityksen ja laajuuden kannalta sopivalla tavalla (HL 41.2 §). Ilmoittamismenettelyssä on huomioitava asiaa koskevien henkilöiden lukumäärä (tiedottamistapa), ratkaisuvaihtoehtojen vaikutukset kohderyhmittäin (vaikutuksen arviointi), vaikuttamiseen varattu määräaika sekä kenelle voi esittää asiaan liittyviä kysymyksiä ja mielipiteitä²⁸⁵. Hallintolain 41.3 §:n mukaan asian vireilläolon ilmoittamisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos sen katsotaan vaarantavan ratkaisun tarkoituksen toteutumisen, aiheuttavan muuta merkittävää haittaa tai jos se on ilmeisen tarpeetonta. Esimerkiksi asiasta käyty laaja julkinen keskustelu tiedotusvälineissä poistaa viranomaisen ilmoittamisvelvollisuuden ”ilmeisen tarpeettomana”²⁸⁶.

Tiedottamistavasta tai vaikuttamiseen varattavasta määräajasta ei ole hallintolaissa annettu yksilöityjä määräyksiä, joten ne jäävät viranomaisen ratkaistavaksi. Viranomainen ratkaisee myös tulkinnanvaraisen HL 41.1 §:n sääntelyn ”asian ratkaisun huomattavasta vaikutuksesta” eli siitä milloin tiedottamisvelvollisuus laajenee asianosaisista muihinkin henkilöihin.

Hallintolaki määrittää kattavasti, yhtenäisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti hyvän hallinnon menettelylliset vähimmäistakeet hallintoasioiden käsittelyssä ja julkisten palvelujen toteuttamisessa. Milloin menettelytavoista on säädetty myös erityislainsäädännössä, silloin yleislakina säädetyn hallintolain sääntely väistyy täsmällisempien erityissäännösten vuoksi (HL 5.1 §). Kuitenkin menettelyä koskevan erityissäännöksen ollessa joltain osin hallintolakia väljempi, tulee hallintolaki sovellettavaksi erityislakien säännöksiä täydentävästi.²⁸⁷ Esimerkiksi ympäristölupa-asiassa tuli soveltaa hallintolainmukaista asianosaisen kuulemista, koska erityislaissa ei ollut menettelystä erikseen säädetty (KHO 12.6.2001 T 1418). Toisaalta KHO:n ratkaisussa 2009:63 on todettu, että maankäyttö- ja rakennuslain sääntely asianosaisen kuulemiseksi on tyhjentävästi säädelty. Täten muiden kuin MRL:n säännöksistä ilmenneiden ei katsottu olevan asianosaisia, eikä hallintolaki tule täydentävästi sovellettavaksi.

Kunnallisen tiedottamisen ja hallintolain mukaisten vaikutusmahdollisuuksien osalta lain tulkinta osoittaa, että riittävä tiedottaminen ja kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksien

²⁸⁵ HE 72/2002 vp s. 97.

²⁸⁶ HE 72/2002 vp s.98.

²⁸⁷ Mäenpää 2012 s. 19-21.

turvaaminen näyttää toteutuvan jo silloin, kun asiaa on käsitelty toimielimessä, jonka pöytäkirja on julkinen ja asiaa on uutisoitu tiedotusvälineissä (edes joskus). Kuntalaisen kannalta nämä säännökset näyttävät korostavan kuntalaisen oman aktiivisuuden vaatimusta kunnallisten toimielinten pöytäkirjoihin tutustumiseksi ja oma-aloitteiseen yhteydenottoon lisätietojen saamiseksi esimerkiksi julkisissa tiedotusvälineissä uutisoiduista asioista. Kuntalain tiedottamisvelvollisuus (29 §) ja hallintolain vaikutusmahdollisuuksien varaaminen (41 §) ovat väljästi ja vapaamuotoisesti säädeltyjä, turvaten kunnallista itsehallintoa ja sitä kautta kuntakohtaiset ratkaisut kuntalaisen oikeuksien mahdollistamiseksi.

4.4. Suora vaikuttaminen edustuksellisessa demokratiassa

4.4.1. Osallistumisoikeus demokraattisena periaatteena

Kansalaisen osallistumisoikeus on yksi kaikille Euroopan jäsenmaille yhteisistä demokraattisista periaatteista. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (R (2001) 19) painottaa paikallisdemokratian merkitystä osallistumisoikeuksien toteutumisessa sekä korostaa kansalaisten ja päättäjien välisen vuoropuhelun tärkeyttä. Kansalaisilla tulisi olla käytettävissään laaja valikoima erilaisia osallistumismahdollisuuksia paikallishallintoon osallistumiseksi.²⁸⁸ Kansanvallan periaate, kunnallinen itsehallinto ja kuntalaisen osallistumisoikeudet ohjaavat perustuslaillisen toimeksiannon mukaisesti luomaan lainsäädännöllä toimivia ja hallinnon ylläpitämiä osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmiä, joihin on sitouduttu myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan hyväksymisen myötä.²⁸⁹ Edelleen runsas vuosi sitten tasavallan presidentin asetuksella (103/2012) hyväksytyn Euroopan paikallisen itsehallinnon lisäpöytäkirjan täydentävät määräykset koskevat muun muassa yksilön oikeutta ja säännöllistä²⁹⁰ vaikutusmahdollisuutta paikallishallinnossa (1 artikla) sekä osallistavien menettelytapojen turvaamista lainsäädännössä (2 artikla). Keskeisinä osallistumisoikeuksien toimeenpanokeinoina lisäpöytäkirjassa pidetään muun muassa asiakirjajulkisuutta, paikallisia kansanäänestyksiä, asukkaiden aloiteoikeutta sekä tieto- ja viestintätekniikan käyttöä osallistumisoikeuksien tukemisessa sekä toimenpiteitä, joilla vastataan erityisryhmien osallistumisvaikeuksiin.²⁹¹

Kuntalain sääntelyn on perinteisesti tulkittu mahdollistavan kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien tukemisen ja kehittämisen kunnan omien tavoitteiden ja tarpeiden

²⁸⁸ VNS 3/2002 s. 9.

²⁸⁹ HE 26/2011 vp s. 3.

²⁹⁰ vrt. määräaikainen osallistuminen vaaleihin tiettyinä määräaikoina. HE 26/2011 vp s. 6.

²⁹¹ HE 26/2011 vp s. 3-9.

mukaisesti. Siten Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan lisäpöytäkirjan hyväksymisen ei katsottu Suomessa aiheuttavan tarvetta lakimuutoksiin. Hallituksen esityksessä lainsäädännön hyvää tilaa perusteltiin muun muassa sillä, että kunnat ovat vapaaehtoisin toimenpitein kehittäneet kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia erityisesti tieto- ja viestintätekniikan alalla. Erityisryhmien osallistumisen edistämiseksi toteutetuista toimenpiteistä tuotiin esiin esimerkiksi kuntien vapaaehtoiset vanhus- ja vammaisneuvostot, nuorisovaltuustot, maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteet sekä vaalilain mukainen laitosäänestys. Hallituksen esityksessä lisäpöytäkirjan hyväksymisen oikeudellisen vaikutuksen katsottiin kuitenkin entisestään korostavan julkisen hallinnon velvollisuutta kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien ja –aktiivisuuden kehittämisessä.²⁹² Kuntalaiselle turvattavat säännölliset vaikutusmahdollisuudet ja osallistavat menettelytavat edellyttävät entistä vahvemmin erilaisten kuntalaisen suorien vaikuttamiskeinojen edistämistä ja kehittämistä.

Suoraa ja edustuksellista demokratiaa voidaan pitää toisiaan täydentäviä, sillä suoran demokratian toteuttaminen edellyttää myös edustuksellisen demokratian instituutiota. Demokraattinen päätöksenteko voi olla keskitettyä tai hajautettua. Edelleen molemmissa muodoissa päätöksenteko voi olla suoraa tai edustuksellista. Kuntalaisten osalta suora demokratia ilmenee välittömänä osallistumisena päätöksentekoon ja päätöksenteon ulkopuolella ollessaan kuntalainen voi vaikuttaa esimerkiksi kansalaisvaikuttamisen kautta. Sutelan mukaan suoran demokratian muotoina²⁹³ Suomessa pidetään neuvo-antavaa kansanäänestystä, aloitteita, käyttäjädemokratiaa ja muuta kuntalaisen suoraa vaikuttamista päätöksentekijöihin.²⁹⁴

4.4.2. Kuntalaisen vaalioikeudet

Kuntalaisen tärkeintä vaikuttamiskeinoa eli äänioikeutta kunnallisvaaleissa on tarkennettu kuntalain 26 §:ssä. Niin ikään vaalikelpoisuudesta kunnan toimielimiin on säädetty kuntalaissa (33-37 §). Vaalilaissa on säädetty vaalien toimittamista koskevista menettelyllisistä säännöksistä.

²⁹² HE 26/2011 vp s. 3-12.

²⁹³ Vrt. keskieuroppalainen tapa, jossa toisistaan erotetaan aidot ja epäaidot suoran demokratian muodot aidon suoran demokratian tarkoittaessa vain sellaista vaikuttamista, jossa kuntalaiset päättävät asiakysymyksistä sitovasti. Sutela 2000 s.60-61.

²⁹⁴ Sutela 2000 s. 60-61, 280.

Äänioikeus kunnallisvaaleissa on kuntalaisen tärkein ja välittömin keino kunnan hallintoon osallistumiseksi. Vuoden 1948 kunnallislaille äänioikeutta laajennettiin poistamalla säännös kunnallisverojen maksun laiminlyönnistä ja köyhäinhoidon saamisesta johtaneeseen äänioikeuden menetykseen.²⁹⁵ Vaalioikeuksien osalta vuosien 1948 ja 1976 kunnallislakien ja vuoden 1995 kuntalaissa ei ole tapahtunut erityistä muutosta, sillä vaalit toimitetaan edelleen välittöminä, suhteellisinä ja salaisina ja kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus.

Äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden osalta muutoksia on kuitenkin tapahtunut ikärajoissa ja äänioikeutettujen piiri on laajentunut tarkastelujakson aikana. Vuoden 1948 kunnallislaisissa äänioikeus oli *”jokaisella miehellä ja naisella, joka vaalivuoden alussa oli kunnan jäsen ja vähintään 21 vuotta täyttänyt.”* Vuoden 1948 kunnallislaisissa äänioikeus oli sidottu Suomen kansalaisuuteen²⁹⁶. Äänioikeutta ei myöskään ollut holhouksen alaisilla eikä aikaisemmin vaalipetoksesta²⁹⁷ tuomituilla (1948KunL 15 §). Äänioikeusikärajaa ja vaalikelpoisuusikää luottamustoimiin laskettiin lakimuutoksella (24.5.1968/291) yhdellä vuodella eli 20 ikävuoteen. Vuonna 1972 äänioikeusikäraja ja vaalikelpoisuusikä laskettiin nykyiseen 18 vuoteen (1976KunL 16§, 17§), vaikka yksityisoikeudellisesti täysivaltaisia olivat vasta 20 vuotta täyttäneet.²⁹⁸ Nähtäväksi jää, löytyykö valmisteilla olevan kuntalain hyväksymiseen mennessä tai myöhemmin tulevaisuudessa, poliittista tahtoa aika ajoin yhteiskunnalliseen keskusteluun nostetusta ajatuksesta äänioikeusikärajan laskemiseksi 16 ikävuoteen kunnallisvaaleissa. Yleisessä keskustelussa äänioikeusikärajan laskemista vastustavien mielestä nuoret ovat vielä 16-vuotiaina yhteiskunnallisesti ja poliittisesti kypsyttömä. Puolestapuhujat näkevät muutoksessa muun muassa tulevaa osallistumista aktivoivan ja kasvatuksellisen merkityksen sekä yhteiskuntajärjestelmää legitimoivan vaikutuksen. Edelleen muutosta on perusteltu kansainvälisiin sopimuksiin perustuen, sillä Euroopan neuvosto on jo vuonna 2001 antanut tähän liittyvän suosituksen.²⁹⁹

²⁹⁵ Kuuskoski & Hannus 1965 s. 94.

²⁹⁶ KM 1973:60 s.33.

²⁹⁷ *”Äänioikeutta vailla on ... 3. se, joka on todistettu syypääksi siihen, että hän on kunnallisissa vaaleissa ostanut tai myynyt ääniä tai sitä yrittänyt tahi äänestänyt useammassa kuin yhdessä paikassa taikka väkivallalla tai uhkauksella häirinnyt vaalivapautta, aina kuudennen kalenterivuoden loppuun siitä lukien, kun lopullinen tuomio asiasta annettiin.”* 1948KunL 15 §.

²⁹⁸ Hannus & Hallberg 1993 s. 149.

²⁹⁹ Ministeriöiden demokratiaverkosto 2010 s. 50.

Pohjoismaiden kansalaisilla on ollut äänioikeus kunnallisvaaleissa vuodesta 1976 lähtien³⁰⁰. Kunnallislain mukainen äänioikeus laajennettiin 1 päivänä kesäkuuta 1990 voimaan tulleella lainmuutoksella (435/90) koskemaan kaikkia ulkomaalaisia samoin edellytyksin kuin jo aiemmin on ollut voimassa muiden pohjoismaiden kansalaisten osalta. Ulkomaalaisten äänioikeuden edellytyksenä on kahden vuoden pysyvä asuminen Suomessa ennen vaalivuotta. Vaalikelpoisuus määräytyy kunnallisen äänioikeuden mukaan, joten uudistuksen myötä laajeni myös kunnallisen vaalikelpoisuuden piiri. Samoin edellytyksin laajennettiin ulkomaalaisten äänestys-oikeutta neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä (1976KunL 102 c§).³⁰¹

Vaalioikeudet ovat yhteneväiset Ruotsin kuntalain sääntelyn kanssa, tosin säännös ulkomaalaisten äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaalissa on tiukempi kuin Suomessa. Ruotsissa muun ulkomaalaisen, kuin kunnassa henkikirjoitettuna olevan pohjoismaalaisen tai Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaisen, vaalioikeudet edellyttävät kolmen vuoden yhtäjaksoista asumista Ruotsissa vaalipäivään mennessä (KL 4:2§,4:5§).

4.4.3. Kunnallinen kansanäänestys ja kansanäänestysaloite

Kuntalaisen vaalioikeutta täydentää äänestys-oikeus neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä. Ensimmäisen kerran kunnallisesta kansanäänestyksestä säädettiin jo vuoden 1917 kunnallislakeissa, mutta säännös oli voimassa vain runsaan vuoden. Silloinen kansanäänestys ei ollut vain neuvoa-antava, sillä valtuuston päätöksen voimaantulo voitiin tietyin edellytyksin saattaa kansanäänestyksessä ratkaistavaksi.³⁰² Vuoden 1976 kunnallislain valmistelun yhteydessä neuvoa-antavaa kansanäänestystä pidettiin eräänä vaihtoehtona kunnallisen demokratian vahvistamiseksi etenkin yhdistetyissä kunnissa. Kansanäänestysmenettelyn säätämiseksi ei kuitenkaan nähty riittäviä perusteita, vaikka kunnan jäsenten mielipiteiden selvittämistä pidettiin tärkeänä. Sen sijaan kunnallishallintokomitea suositteli kunnallisen demokratian vahvistamiseksi kunnallisia selvitys- ja keskustelutilaisuuksia sekä tiedotuksen ja aloitetoiminnan tehostamista.³⁰³ Uudelleen kunnallisesta neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä säädettiin lopulta vasta

³⁰⁰ HE 192/1994 vp s. 88.

³⁰¹ HE 78/1991 vp Yksityiskohtaiset perustelut 1.2. Kunnallislaki

³⁰² Hannus ym. 2009 s. 199-200.

³⁰³ KM 1971:A21 s.42-43.

70 vuoden kuluttua eli vuonna 1990.³⁰⁴ Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä kunnalle kuuluvasta asiasta.

Vuoden 1976 kunnallislakiin vuonna 1990 lisätyn kansanäänestyksen saattoi valtuuston päätöksellä toimittaa vain kunnan yleiseen toimialaan kuuluvasta asiasta³⁰⁵. Nykyisen kunnallisen kansanäänestyksen soveltamisala on laajempi hallintovaliokunnan huomautettua mietinnössään, että kansanäänestys tulee voida toimittaa ”kunnalle kuuluvasta asiasta”, jotta kansanäänestyksen voi toimittaa myös esimerkiksi kuntaliitoksesta, tiehankkeesta tai muusta asiassa, josta kunta ei varsinaisesti päättä, vaan on esimerkiksi lausunnonantajana³⁰⁶. Huomautus osoittautui sittemmin oikeaksi, sillä kunnallinen kansanäänestys on vuosina 1991-2011 toimitettu yhteensä 60 kertaa³⁰⁷, joista 54 kertaa kuntalaisten mielipiteen selvittämiseksi kuntaliitosasiassa.

Voimassaolevan kuntalain valmistelun yhteydessä hallituksen esityksessä oli valmiuksia kuntalaisten vaikuttamisoikeuksien vahvistamiseen siten, että valtuusto olisi voinut tapauskohtaisesti päättää kansanäänestystuloksen sitovuudesta³⁰⁸. Kunnallisen kansanäänestyksen säätäminen edelleen vain neuvoa-antavaksi perustui hallintovaliokunnan lausuntoon, jonka mukaan sitova kansanäänestys olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon edustuksellisuusperiaatteen kanssa³⁰⁹. Lakimuutosta säädettäessä uskottiin myös, että kansanäänestyksen tuloksella olisi käytännössä sitova vaikutus³¹⁰. Valtioneuvoston selonteossa vuonna 2002 neuvoa-antavaa kansanäänestystä pidettiin jopa suoran osallistumisen ”painavimpana muotona”, koska valtuuston on ”vaikea ohittaa kunnallisen kansanäänestyksen tulosta”³¹¹. Toimitetuista kunnallisista kansanäänestyksistä noin joka viidennellä kerralla (21,6 %) valtuusto on kuitenkin käyttänyt päätösvaltaansa kuntalaisten kansanäänestystuloksen vastaisesti³¹².

Kuntalain 30 §:n mukaan valtuusto voi päättää, että kunnalle kuuluvasta asiasta toimitetaan neuvoa-antava kansanäänestys koko kuntaa tai jotakin kunnan osa-aluetta eli äänestysaluetta³¹³ koskien. Hallituksen esityksestä poiketen aloitteen kunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä voi tehdä vasta silloin, kun vähintään viisi prosenttia

³⁰⁴ HE 136/1989 vp. s1-2.

³⁰⁵ Harjula & Prättälä 2012, s. 314.

³⁰⁶ HaVM 18/1994 vp, s. 8.

³⁰⁷ Oikeusministeriön verkkopalvelu (vaalit.fi)

³⁰⁸ HE 192/1994 vp s. 91.

³⁰⁹ HaVM 18/1994 vp, s. 8.

³¹⁰ HE 192/1994 vp s. 33.

³¹¹ VNS 3/2002 s. 7.

³¹² Harjula & Prättälä 2012, s. 314

³¹³ Harjula & Prättälä 2012, s. 315.

äänestysoikeutetuista kunnan asukkaista sitä esittää. Hallintovaliokunnan mukaan viiden prosentin kannattajamäärä hallituksen esittämän kahden prosentin sijaan korostaa kansanäänestysaloitteen yleistä merkitystä sekä sen suhdetta kuntalain 28 §:n mukaiseen aloiteoikeuteen³¹⁴. Valtuuston on viipymättä päätettävä toimitetaanko aloitteen mukainen kunnallinen kansanäänestys (KuntaL 31 §). Valtuusto päättää myös mahdollisista äänestysvaihtoehdoista (KansanäänestysL 3 §). Kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta säädetään yksityiskohtaisemmin lailla neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990).

Ruotsissa valtuusto päättää kunnallisen kansanäänestyksen toimittamisesta toimialaansa kuuluvassa asiassa (KL 5:34 §). Neuvoa-antavan kunnallisen kansanäänestysaloitteen (*folkinitiativ*) jättäminen edellyttää laajempaa kannatusta kuin Suomessa. Ruotsissa kirjallisen ja ajankohtaisesta aiheesta annettavan laillisen kunnallisen kansanäänestysaloitteen voi antaa, kun kymmenen prosenttia äänestysoikeutetuista kuntalaisista on sen omakätisesti allekirjoittanut. Toisaalta lainmukaisessa järjestyksessä annettu, valtuuston toimivaltaan kuuluva kirjallinen kansanäänestysaloite voidaan Ruotsissa hylätä vain, mikäli kaksi kolmasosaa läsnä olevista valtuutetuista vastustaa kansanäänestyksen järjestämistä.³¹⁵ Asioiden valmistelussa ja kuntalaisten mielipiteen selvittämisessä voidaan käyttää myös kevyempää menettelyä kuten mielipidekyselyjä tai muita vastaavia keinoja (KL 5:34 §). Ruotsissa kunnallinen kansanäänestys (*kommunala folkomröstningar*) (KL 34§) tai vastaava menettely voi koskea koko kuntaa, tiettyä osaa kunnasta tai Suomen sääntelystä poiketen se voidaan toteuttaa myös otoksena kuntalaisista³¹⁶.

Suomessa lainmukaisen kunnallisen kansanäänestysaloitteen tekeminen on helpompaa kuin Ruotsissa, mutta siellä valtuusto voi hylätä lainmukaisesti tehdyn aloitteen vain, mikäli kaksi kolmasosaa läsnä olevista valtuutetuista vastustaa kansanäänestyksen järjestämistä. Suomessa valtuusto tekee asiasta päätöksen yksinkertaisella enemmistöllä. Siten Ruotsissa aloitteen mukaisen kansanäänestyksen toimittamatta jättäminen vaatii valtuutetuilta laajempaa yhteisymmärrystä. Oikeudelliselta sitovuudeltaan kunnallinen kansanäänestys on molemmissa maissa vain neuvoa-antava, joten lopullisen päätöksen kunnallisen kansanäänestysaloitteen mukaisista toimenpiteistä tekee aina valtuusto.

³¹⁴ HaVM 18/1994 vp. s. 9.

³¹⁵ Dalman ym. 2011 s. 343-348, 366.

³¹⁶ Dalman ym. 2011 s. 365.

Sutelan mukaan kansanäänestyksen neuvoa-antava luonne ei riittävässä määrin toteuta kunnan määräämisvaltaan pohjautuvaa kuntalaisten itsehallintoa, eikä siten vastaa nykyaikaisen vaikuttavan osallistumisen demokratia-arvoa³¹⁷. Myös suoran demokratian vaikutuksista tehtyjen eurooppalaisten tutkimusten mukaan kansalaisten mahdollisuus osallistua tärkeiden ratkaisujen tekemiseen esimerkiksi kansanäänestyksessä on vahvistanut ihmisten tietoisuutta yhteiskunnasta ja käsiteltävästä aiheesta. Suoran demokratian vahvistaminen tasaa valtaa tuoden kuntalaisia lähemmäksi poliittista ja yhteiskunnallista toimintaa.³¹⁸ Sutela ei kansanäänestysinstituuttia koskevan perusteellisen tutkimuksensa jälkeen kuitenkaan ehdota kansankokouksiin paalaamista vaan edustuksellisen demokratian täydentämistä sitovalla kansanäänestyksellä, jossa sovittujen muotovaatimusten toteutuessa kuntalaisten tekemä pätevä kansanäänestysaloite johtaisi kansanäänestyksen järjestämiseen ja sen tuloksen noudattamiseen.³¹⁹

Kunnallisen itsehallinnon edustuksellisuuden periaatteen täydentäminen sitovasta kunnallisesta kansanäänestyksestä säätämällä ei olisi ongelmattonta. Miten kunnassa toimittaisiin esimerkiksi silloin, jos äänestyksen tulosta olisi mahdotonta noudattaa esimerkiksi kahden kunnan välisessä kuntaliitosasiassa äänestyksen tuloksen ollessa toisessa kunnassa liitoksen hyväksyvä ja toisessa sitä vastustava. Entä edellyttäisikö sitovuus kunnallisen kansanäänestyksen alaan liittyvien asioiden liiallista rajaamista? Tällöin todellisuudessa heikennettäisiin kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia.

4.4.4. Kuntalaisen aloiteoikeus

Kuntalain 28.1 §:ssä säädetään kunnan asukkaan aloiteoikeudesta kunnan toimintaa koskevissa asioissa. Aloiteoikeus ei riipu kunnan tehtävien organisointimuodoista, sillä aloite voi koskea myös asiaa, jonka kunta on antanut perustamansa osakeyhtiön hoidettavaksi.³²⁰ Kuntalaissa on täsmennetty kunnan menettelyä kunnan asukkaan aloitteen käsittelyssä. Aloiteoikeus on turvattu kuntalaisille yhdenvertaisesti, joten myös lapsilla ja nuorilla on oikeus aloitteen tekemiseen. Aloite käsitellään asian vaatimassa järjestyksessä toimielimessä, jonka päätettäväksi asia kuuluu³²¹. Aloiteoikeus ei turvaa

³¹⁷ Sutela 2000 s. 284.

³¹⁸ Ministeriöiden demokratiaverkosto 2010 s. 78-79.

³¹⁹ Sutela 2000 s. 284-285.

³²⁰ Harjula & Prättälä 2012 s. 299.

³²¹ Harjula & Prättälä 2012 s. 299.

aloitteen pääsemistä jatkovalmisteluihin, sillä kunnallisen viranomaisen päätettävissä on se, johtaako aloite toimenpiteisiin vai ei.

KHO 2008:24: Lautakunnan päätös olla ryhtymättä toimenpiteisiin kuntalaisen aloitteen johdosta oli kuntalain 28.1 §:n mukainen.

Aloitteen tekijälle on viivytystä ilmoitettava, mihin toimenpiteisiin aloitteen johdosta ryhdytään (KuntaL 28.1 §). Kuntalailla ei ole asetettu aikaraja aloitteen käsittelylle, mutta hyvä hallintotapa edellyttää asian käsittelyä ilman aiheetonta viivytystä³²². Tässä yhteydessä ilmoituksen tekeminen ei edellytä, että asia olisi loppuun käsitelty. Valtuusto voi tarkentaa aloitteen käsittelyyn liittyviä menettelytapoja hallintosäännössä.³²³

Ruotsissa kuntalaisen mahdollisuudesta aloitteen tekemiseen (*medborgarförslag*) on säädetty vapaaehtoisuuden pohjalta siten, että kunnanvaltuusto ja maakäräjäkunnanvaltuusto ovat vuodesta 2002 lähtien voineet päättää kuntalaisen aloiteoikeuden käyttöönottamisesta³²⁴. Käyttöön otettuna aloiteoikeus koskee kaikkia asianomaiseen kuntaan henkikirjoitettuja. Viiden ensimmäisen vuoden aikana (2002-2007) kaksi kolmasosaa Ruotsin kunnista ja lähes puolet maakäräjäkunnista oli ottanut aloiteoikeuden käyttöön kuntalaisten suoran vaikuttamisen edistämiseksi. Keskimäärin joka kolmas aloite oli myös hyväksytty valtuustokäsittelyssä.³²⁵

Ruotsissa kaikki kuntalaisaloitteet viedään valtuuston käsittelyyn (KL 5:23 §), mikä korostaa kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuden vahvuutta. Suomessa aloite voi tulla valtuuston käsittelyyn vain valtuuston toimivaltaan kuuluvassa asiassa. Mikäli valtuuston päätettäväksi kuuluvassa asiassa aloitteen tekijöinä on ollut kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista, niin aloite tulee saattaa valtuuston käsittelyyn kuuden kuukauden määräajassa asian vireille tulosta (KuntaL 28.2 §). Valtuuston tietoon tulee kuitenkin vuosittain saattaa valtuuston toimivaltaan kuuluvissa asioissa tehdyt aloitteet ja niiden johdosta suoritettut toimenpiteet (KuntaL 28.1 §).

Ruotsissa kuntalain sääntely mahdollistaa myös kuntalaisaloitteen tekijöiden kuulemisen asian valtuustokäsittelyn yhteydessä, mikäli valtuusto on työjärjestyksessään niin päättänyt. Poikkeustapauksessa, mutta silloinkin vain muissa kuin periaatteellisissa

³²² HE 192/1994 vp s. 33.

³²³ Harjula & Prättälä 2012 s. 300.

³²⁴ Dalman ym. 2011 s. 344.

³²⁵ Faktablad 3/2007, s. 1-2.

linjauksissa tai muuten poliittisesti tärkeissä asioissa, valtuusto voi siirtää päätösvaltaansa kuntalaisaloitteen osalta lautakunnalle.³²⁶ Lautakuntien kokoukset eivät ole pääsääntöisesti julkisia (KL 6:19a §), mutta valtuuston valtuutuksella myös lautakunnassa voidaan päättää, että asian kuntalaisaloitteella vireille saattaneet voivat osallistua lautakunnan kokoukseen asiaa käsiteltäessä. Tällöin aloitteen tekijällä on oikeus osallistua asian käsittelyyn keskustelun aikana, mutta ei oikeutta osallistua varsinaiseen päätöksentekoon tai saada omaa mielipidettään merkittäväksi pöytäkirjaan³²⁷. Aloitteentekijän mahdollisuus kokoukseen osallistumiseksi keskustelun aikana on merkittävä osallistumis- ja vaikuttamisoikeus. Keskustelussa päättäjien kanssa voi tehdä asiaa koskevia tarkennuksia, jotka eivät välttämättä käy ilmi kirjallisesti annetusta aloitteesta. Edelleen aloitteen tekijä voi vielä tarvittaessa yrittää vakuuttaa päättäjille aloitteen tärkeyttä, mikäli aloitteen johdosta tehty päätösehdotus ei ole aloitteen tekijän tavoitteen mukainen.

Suomessa kuntalain sääntely aloitteiden käsittelemisessä näyttää painottavan joustavuutta ja hallinnon tehokkuutta. Mikäli jokainen aloite velvoittaisi asian valmistelua valtuustokäsittelyä varten, niin hallinnon tehokkuuden ja tuloksellisuuden vaatimus tuskin täytyisi. Ruotsin mallissa kuntalaisen aloitteiden käsittely valtuustossa korostaa erityisesti kuntalaisen suoran vaikuttamisen mahdollisuutta ja kuntalaisen osallistumisoikeuden arvostusta demokraattisessa yhteiskunnassa. Toisaalta runsas aloitteiden määrä johti Ruotsissa siihen, että lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2007 siten, että valtuusto voi osittain siirtää päätösvaltaansa aloitteesta päättämiseksi lautakunnalle³²⁸.

Naapurimaan lainsäädännössä kuntalaisen aloiteoikeudet näyttävät tukevan vahvemmin kuntalaisen osallistumista ja vaikuttamista, mutta ei Suomessakaan aloiteoikeuden kehittämistä ole unohdettu. Esimerkiksi kuntaliitto, kunnat ja kuntalaiset ovat yhdessä kehittäneet kuntalaisaloite.fi – verkkopalvelua, joka on otettu käyttöön syyskuussa 2013. Osallistumisympäristö –hanke on osa valtiovarainministeriön SADe-ohjelmaa, jossa kehitetään sähköisiä palveluita kansalaisyhteiskunnan, julkisen hallinnon ja poliittisten päättäjien väliseen vuorovaikutukseen. Palvelun uskotaan tarjoavan kuntalaisille selkeän ja

³²⁶ Dalman ym. 2011 s. 334-345.

³²⁷ Dalman ym. 2011 s. 420.

³²⁸ Faktablad 3/2007 s. 1.

helppokäyttöisen palvelun kotikunnan asioihin vaikuttamiseksi.³²⁹ Nähtäväksi jää missä määrin palvelu täyttää sille asetetut odotukset.

4.4.5. Valtuusto vastaa edellytysten luomisesta

Kuntien itsehallinto perustuu edustuksellisuuden periaatteeseen, jota täydentää kuntalaisen suoran vaikuttamisen mahdollisuudet (KuntaL 1.2 §). Vastuu kuntalaisten ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edellytysten turvaamisesta on valtuustolla (KuntaL 27.1 §). Hallituksen esityksen mukaan valtuustolta edellytetään aktiivisuutta ja nimenomaisia päätöksiä siitä, miten suoraa demokratiaa kunnassa toteutetaan³³⁰.

Kuntalain 27 §:ssä on esimerkinomainen luettelo keinoista, joilla kuntalaisten suoraa osallistumista voidaan kunnassa edistää:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;*
- 2) järjestämällä kunnan osa-alueita koskevaa hallintoa;*
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;*
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;*
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;*
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä*
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.*

Kuntalain 27 §:n keinot käyttäjä-, asukas- ja muun suoran demokratian toteuttamisessa ovat vapaamuotoisia, lähinnä kunnan menettelytapoja ohjaavaa ja kunnallista itsehallintoa korostavaa sääntelyä, koska pakottavalla lainsäädännöllä ei luoda aitoa osallistumista³³¹.

Kuntalaisen suora osallistuminen kunnan hallintoon voi olla osallistumista tai vaikuttamista kunnan päätösvalan käyttöön, esimerkiksi ilmaisemisella mielipiteen kuulemistilaisuuksissa, mielipidetiedusteluissa tai kunnallisissa kansanäänestyksissä. Käyttäjien edustajia voidaan myös valita liikelaitoksen tai muun laitoksen johtokuntaan palvelujen käyttäjien esityksestä, jos valtuusto on johtosäännössä niin määrännyt (KuntaL 17-18 §). Osallistumismahdollisuuksien edistäminen lähiympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä kunnan palvelujen järjestämiseen osallistumiseksi voidaan kanavoida myös kuntalaisen mahdollisuutena osallistua asukasedemokratiaan tai kunnanosahallintoon. Kunnan osa-alueelle siirrettävästä toimivallasta päättää valtuusto (KuntaL 14 §).

³²⁹ Oikeusministeriön verkkopalvelu (Kuntalaisaloite.fi) 2013

³³⁰ HE 192/1994 vp s. 33.

³³¹ HE 192/1994 vp s. 33.

Kuntalaisen osallistuessa suoraan kunnan palvelujen järjestämiseen puhutaan käyttäjädemokratiasta.³³² Myös erilaiset päätöksenteon tueksi järjestetyt raadit ja paneelit sekä palautteen kerääminen luetaan käyttäjädemokratian muotoihin. Laajassa määrittelyssä myös käyttäjien valinnan vapautta eri palveluyksiköiden tai palvelun tuottajien välillä pidetään käyttäjädemokratiana.³³³

Sandberg määrittää suomalaisen käyttäjädemokratian edustuksellisen demokratian vuorovaikutukseksi kunnan asukkaiden ja käyttäjien välillä. Asukkaat ja palvelujen käyttäjät ovat tällöin osallisia ja asiantuntijoita, mutta varsinainen päätöksenteko tapahtuu toisaalla.³³⁴ Ruotsin kuntalain mukaan palvelujen käyttäjille on mahdollista antaa osallista ja asiantuntijaa vahvempi rooli.

Ruotsin kuntalain 6 luvun 38 §:n mukaisesti valtuuston päätöksellä lautakunta voi delegoida alaiselleen työntekijälle toimivaltaa ehdollisesti tai ilman ehtoja. Ehdollisessa delegoinnissa lautakunta voi päättää, että henkilöt, jotka käyttävät lautakunnan palveluja, voivat antaa työntekijälle esityksiä päätettävistä asioista tai lausua niistä mielipiteensä ennen päätöksentekoa. Toisaalta lautakunta voi ehdollistaa työntekijän päätösvaltaa kansalaisten eduksi siten, että päätös asiassa voidaan tehdä vain, mikäli palveluiden käyttäjien edustaja on kannattanut päätöstä.

Toinen käyttäjädemokratian muoto Ruotsissa on lautakunnan alaisen itsehallintotoimielimen nimittäminen palvelunkäyttäjien ja työntekijöiden edustajista (KL 7:18-22 §).

Jäppisen mukaan käyttäjälähtöisissä kuntapalveluissa kuntalaisella on käytettävissä kaksi julkisten palvelujen uudistamiseen käytettävää osallistumiskanavaa. Perinteinen tapa on osallistua palveluja koskevaan päätöksentekoon edustuksellisen ja suoran demokratian kautta. Innovatiivisempi tapa on osallistua itse palvelutuotannon suunnitteluun ja kehittämiseen käyttäjälähtöisen innovaatiotoiminnan kautta.³³⁵ Ruotsissa erityisesti käyttäjädemokratian on katsottu vahvistavan kunnallista demokratiaa sekä lähentävän kuntalaisten yhteyttä kunnan hallintoon ja valtuutettuihin.³³⁶

Hallituksen esityksen mukaan kuntalain 27 §:n säännöksellä on haluttu kuntien kiinnittävän huomiota suoran demokratian tärkeyteen ja valtuuston velvollisuuteen luoda

³³² Harjula & Prättälä 2012 s. 295-296.

³³³ Suomen Kuntaliitto 2009 s. 54-55.

³³⁴ Sandberg 2012, s.3.

³³⁵ Jäppinen 2011 s. 112.

³³⁶ Sutela 2000 s. 124.

kuntalaisille monimuotoiset oikeudet osallistumiseen³³⁷. Lainsäädännöllä voidaan kyllä ohjata tietynlaisiin menettelytapoihin, mutta toisaalta lainsäädännöllä luodut mahdollisetkaan edellytykset eivät edistä kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia, mikäli kunnallisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla ei ole halua osallistumisen edistämiseen³³⁸. Kuntalain valmistelussa kunnilta peräänkuulutettiin uudenlaista päätöksenteko- ja valmistelukulttuuria, jossa vastuunsa kantavat kuntalaisten edustajat selvittävät ennen päätöksentekoa riittävän huolellisesti ja tasapuolisesti eri intressipiirien ja kuntalaisten näkemykset.³³⁹ Valtuuston rooli on merkittävä kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutumisessa, sillä kunnan asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen vahvuus ja käytettävissä olevat keinot riippuvat vahvasti poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista ja toiminnan avoimuudesta, mutta myös kuntalaisen omasta aktiivisuudesta³⁴⁰.

4.5. Vaikuttaminen elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon

4.5.1. Ympäristölainsäädäntö suunnan näyttäjänä

Kunnan keskeisimpänä tehtävänä on asukkaiden hyvinvoinnin edistäminen ja niihin liittyvistä palveluista huolehtiminen. Niin ikään kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan (KuntaL 1.3 §). Hyvinvointipalvelujen lisäksi kunnilla on päävastuu alueensa ympäristöstä ja yhdyskuntakehityksestä. Yhdyskunnan kehittämiseksi tehtävät ratkaisut vaikuttavat väistämättä ympäristön laatuun, asukkaiden palveluihin sekä elinkeinoelämän ja yhdyskunnan toimivuuteen. Kestävän kehityksen periaate edellyttää, että kunta ottaa toimivaltansa puitteissa tekemissään päätöksissä huomioon myös tulevien sukupolvien tarpeet. Kestävä kehitys edellyttää ympäristövaikutusten arviointia ja huomioimista päätöksenteossa. Ympäristöstä huolehtiminen ei rajoitu vain kunnan omaan alueeseen, siksi ympäristön laadun ja kantokyvyn turvaaminen vaatii avointa, kansanvaltaista ja kuntarajat ylittävää yhteistyötä.³⁴¹

Monet kansainväliset sopimukset sekä Euroopan unionin jäsenyys ovat osaltaan vaikuttaneet ympäristölainsäädännön sisältöön ja kehittymiseen Suomessa. Euroopan unioni ei suoraan sääntele maankäytön suunnittelua tai kaavoitusta, mutta esimerkiksi

³³⁷ HE 192/1994 vp s. 34.

³³⁸ Harjula & Prättälä 2012 s. 295.

³³⁹ HE 192/1994 vp s. 34.

³⁴⁰ Harjula & Prättälä 2012 s. 295.

³⁴¹ HE 192/1994 vp s. 73.

laatimansa ympäristöpoliittiset ohjelmat yhteisesti sovittuine toimintaperiaatteineen vaikuttavat jäsenvaltioiden toimintatapoihin³⁴². Keskeinen merkitys ympäristölainsäädännön alaan on myös ollut Euroopan yhteisössä vuonna 1988 voimaan tulleella YVA-direktiivillä (85/377/ETY)³⁴³ sekä Århusin yleissopimuksella (SopS 121-122/2004). Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (EYVL C325/33-152) 6 artiklan mukaisesti ympäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä yhteisön politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi. Edelleen ympäristövaikutusten arvioinnin menettelytavoissa tulee painottaa päätöksenteon avoimuutta ja laaja-alaista osallistumista. Århusin yleissopimusta on puolestaan luonnehdittu uudenaikaiseksi ympäristösopimukseksi, jossa ympäristöön liittyvät oikeudet ja ihmisoikeudet liittyivät toisiinsa velvoittaen sopimuspuolia myös suhteessa luonnollisiin henkilöihin ja järjestöihin. Århusin yleissopimus hyväksyttiin Suomessa vuonna 2004 blankettilailla PL 95 §:n mukaisesti, jolloin yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset säädettiin lakina voimaan sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.³⁴⁴ Tutkimuksen alaan liittyen perusoikeussäännöstössä on Århusin sopimuksen mukaisesti turvattu asiakirjojen julkisuutta (PL 12.2 §) sekä yleisön osallistumisoikeutta (PL 14.4 ja 20.2 §)³⁴⁵.

Perustuslain 20.2 §:n perustuslaillinen toimeksianto edellyttää ympäristölainsäädännön kehittämistä siten, että kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon laajennetaan³⁴⁶. Lainsäädäntöä on kehitetty toimeksiannon mukaisesti. Erityisesti kansalaisten osallistumista ja vuorovaikutusta koskevien menettelyjen kehittäminen maankäyttö- ja rakennuslaissa vastaa ympäristösäännöksen mukaiseen positiiviseen toimintavelvoitteeseen. Ympäristölainsäädännön yleisestä periaatteesta eli yleisön osallistumisoikeudesta on säädetty myös lailla ympäristövaikutusten arviointimenettelystä sekä ympäristönsuojelulaissa (86/2000). Ympäristöä koskevan tiedon saamiseen liittyvistä määräyksistä säädetään julkisuuslaissa. Mainitusta ympäristöalan erityislainsäädännöstä tarkempaan käsittelyyn tulee maankäyttö- ja rakennuslain sääntely. Syrjäsen mukaan voimassaolevalla maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöllä osallistumisen

³⁴² Syrjänen 2005 s. 24.

³⁴³ Euroopan yhteisö on helmikuussa 2005 ratifioinut Århusin yleissopimuksen ja sopimuksen mukaiset velvoitteet on sisällytetty YVA-direktiiviin EPNDir 2011/92/EU tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista 13.12.2011.

³⁴⁴ HE 165/2003 vp s. 4.

³⁴⁵ HE 165/2003 vp s. 6.

³⁴⁶ HE 101/1998 vp s. 136 ss.

perusoikeus on asetettu oikeudelliseksi vaatimukseksi. Perusoikeuksien osalta yksilön omaisuudensuojan vastapainoksi on vahvasti säädetty hyvää ympäristöä ja yleistä etua painottavia sisältövaatimuksia. Lainsoveltamisessa ja tulkinnassa nämä erilaiset perusoikeudet voivat myös asettua vastakkain, jolloin oikeuksien keskinäinen painoarvo tulee punnittavaksi.³⁴⁷

4.5.2. Avoin ja vuorovaikutteinen menettely

Maankäyttö- ja rakennuslain säännösten muotoilulla on erityisesti korostettu osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämisen vaatimusta ja laajennettu kuntien velvollisuutta osallisten kuulemiseen ja vuorovaikutteiseen menettelyyn³⁴⁸. Laki pyrkii turvaamaan laajat osallistumismahdollisuudet asioiden valmisteluun, laadukkaan suunnittelun ja vuorovaikutteisen menettelyn, monipuolisen asiantuntijuuden sekä käsittelyn avoimen tiedotuksen (1 §). Laki painottaa suunnittelun kokonaisprosessin merkitystä, jossa kunnan itsehallinto korostuu samoin kunnan vastuu ratkaisujen lainmukaisuudesta. Valtion valvontavastuu päätösten oikeellisuudesta ja laadusta on osaltaan siirtynyt kuntalaisille kaavoituksen alistamismenettelyn poistamisen yhteydessä.³⁴⁹ Kuntalaisen oikeutena ja jopa velvollisuutena voidaan pitää osallistumista ja siten kunnallisen kaavoitusmenettelyn valvomista. Jokaiselle tulee turvata osallistumismahdollisuudet kaavoitus- ja rakentamispäätösten yhteydessä ja osallistujien asiantuntemusta oman elinympäristön kehittämisessä tulee hyödyntää suunnitteluprosessissa. Osallistumisprosessin tarkoituksena on saada kaavoittajan tietoon ja käyttöön erilaiset asiaan liittyvät mielipiteet, näkökulmat ja vaihtoehdot.³⁵⁰ Tosin jo lähtökohtaisesti kaavoitukseen ja rakentamiseen liittyvien erilaisten intressien ja ristiriitaisten tavoitteiden yhteensovittaminen edellyttää avoimuutta, julkisuutta, vuorovaikutusta ja osallistumismahdollisuuksia³⁵¹. Kuntalainen voi osallistumisen ja vuorovaikutteisen menettelyn mukaisesti vaikuttaa kaavoihin ja niiden kautta elinympäristön laadun parantamiseen³⁵².

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistaminen kehitti vahvasti kunnallisen päätöksenteon demokraattisuutta painottamalla kuntalasten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia jo

³⁴⁷ Syrjänen 2010 a s. 55.

³⁴⁸ Siitonen 2007 s. 256-257.

³⁴⁹ Syrjänen 2005 s. 13.

³⁵⁰ Syrjänen 2005 s. 9, 13.

³⁵¹ Syrjänen 2010 b s. 110.

³⁵² Syrjänen 2005 s. 13.

suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa³⁵³. Edelleen MRL:n sääntelyllä päätöksentekoa ja vastuuta elinympäristön kehittämisestä tuotiin lähemmäs kuntaa ja kuntalaisia. Uudessa suunnittelujärjestelmässä luotiin myös uusia menettelytapoja ja keinoja yhteistyön kehittämiseksi.³⁵⁴ Kuntalaisen osallistumista tukee muun muassa MRL 6 §:n säännös kaavoitusprosessin järjestämisestä vuorovaikutusta edistävällä tavalla niiden henkilöiden ja yhteisöjen kanssa, joiden oloihin tai etuihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa³⁵⁵. Vuorovaikutus kaavoitusprosessissa tarkoittaa ennen kaikkea vuorovaikutusta osallisten ja hallinnon välillä. Hyvin toimivassa vuorovaikutteisessa suunnittelussa keskeisistä asiakysymyksistä käydään keskusteluja suunnitteluprosessin alusta asti ja osallistujilla on tasavertaiset mahdollisuudet osallistumiseen ja erilaisten näkemysten ja mielipiteiden esittämiseen³⁵⁶.

Maankäyttö- ja rakennuslain 62 §:ssä säädetään kaavoitusmenettelyyn liittyvästä vuorovaikutuksesta ja vaikutusten arvioimisesta, tiedottamisesta sekä oikeudesta lausua mielipide kaava-asiassa. Osallisten mielipide voidaan selvittää esimerkiksi asettamalla valmisteluaineisto nähtäville ja varaamalla tilaisuus kirjallisen tai suullisen mielipiteen esittämiseen määräajassa. Mielipiteitä voidaan kartoittaa myös erityisessä kaavaa koskevassa tilaisuudessa taikka muulla sopivaksi katsottavalla tavalla. Myös muut kunnan jäsenet voivat tässä yhteydessä esittää mielipiteensä (MRA 30 §). Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan osallisena pidetään maanomistajia ja niitä, joiden asumiseen työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa (62.1 §). Edelleen osallisia ovat myös viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelussa käsitellään. Maankäyttö- ja rakennuslaissa käyttöön otettu osallisen –käsite on siten laajempi kuin esimerkiksi kuntalain mukainen asianosaisen –käsite³⁵⁷.

Kaavoitusmenettelystä tulee tiedottaa ja se tulee järjestää siten, että osallisilla on mahdollisuus osallistua kaavan valmisteluun, kaavoituksen vaikutusten arvioimiseen ja lausua kirjallisesti tai suullisesti mielipiteensä asiasta (MRL 62.1 §). Tiedottamisella turvataan yleinen mahdollisuus seurata kaavoitusta ja vaikuttaa siihen. Tiedottamisen tulee olla avointa ja keskustelevaa. Kaavoitukseen liittyvän vuorovaikutuksen ja tiedottamisen

³⁵³ YmVM 6/1998 vp, Valiokunnan kannanotot. Yleisperustelut.

³⁵⁴ Syrjänen 2010 b s. 138.

³⁵⁵ Syrjänen 2010 b s. 139.

³⁵⁶ Syrjänen 2005 s. 11.

³⁵⁷ HE 101/1998 vp. 83.

tavat ovat kuitenkin viranomaisen päätettävissä, kunhan niillä luodaan tosiasialliset mahdollisuudet hankkeen merkityksen ja vaikutusten arvioimiseen sekä mielipiteen esittämiseen.³⁵⁸ Esimerkiksi mielipiteen esittämiseen varatun yhden viikon vaikuttamisajan ei ole katsottu turvaavan osallistumisoikeutta MRL:n tarkoituksen mukaisesti (Vaasan LO 9.7.2001 01/0145/5).

Kaavoituksen vireilletulosta tulee ilmoittaa siten, että osalliset saavat riittävät tiedot suunnitelman sisällöstä (MRL 63.2 §). Ilmoituksen vireilletulosta voi antaa myös kaavoituskatsauksesta tiedottamisen yhteydessä.³⁵⁹ Maankäyttö- ja rakennusasetuksella (895/1999) tarkennetaan ilmoittamismenettelyä kaavoituksen vireilletulosta. Lähtökohtana on osallisten tiedonsaannin turvaaminen. Ilmoittaminen suoritetaan osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaisesti, osallisten tiedonsaannin kannalta toimivalla tavalla; vähimmillään siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan (MRA 30 §).

4.5.3. Kaavoituskatsaus ja osallistumis- ja arviointisuunnitelma

Kuntalaisten informoimiseksi kunnan tulee laatia vuosittain kaavoituskatsaus vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista, jotka eivät ole merkitykseltään vähäisiä, sekä tiedottaa siitä tarkoituksenmukaisella tavalla (MRL 7 §). Kaavoituskatsauksen tulee sisältää muun muassa kaava-asioden käsittelyvaiheet ja tiedot sellaisista päätöksistä ja muista toimenpiteistä, joilla on välitöntä vaikutusta kaavoituksen lähtökohtiin, tavoitteisiin, sisältöön sekä toteuttamiseen. Kaavoituskatsauksen tarkoittamilla tiedoilla tarkoitetaan esimerkiksi valtakunnallisia ja maakunnallisia tavoitteita sekä päätöksiä ja sopimuksia, jotka liittyvät alueen kaavoitukseen tai kaavojen toteuttamiseen³⁶⁰. Kaavoituskatsaus luo keskeisen tiedollisen pohjan kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksille kaavojen sisältöön ja kaavoitusprosessiin liittyen³⁶¹.

Osallistumista ja vaikuttamista täydentää osallistumis- ja arviointisuunnitelma, joka on yksi suunnitteluprosessin osa kaavoituksessa käytettävistä osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä sekä kaavan vaikutusten arvioinnista (MRL 63.1 §). Kunnan tulee laatia OAS kaavakohtaisesti kaavan tarkoitusta, laajuutta ja osallisten määrää sekä tarvittavia toimenpiteitä arvioiden. Laissa ei ole tarkennettu OAS:n sisältöä, mutta

³⁵⁸ Syrjänen 2010 b s. 139, HE 101/1998 vp s. 83.

³⁵⁹ Syrjänen 2010 c s. 409-410.

³⁶⁰ HE 81/2006 vp, s. 25.

³⁶¹ Syrjänen 2010 b s. 139.

hallituksen esityksen mukaan siinä määriteltäisiin muun muassa keskeiset kaavoitukseen liittyvät asiat kuten kaavan vaikutusten arviointi, osalliset sekä tavat, joita vuorovaikutteisessa menettelyssä käytetään. Menettelytapana voi olla esimerkiksi kaavoitukseen liittyvien luonnosten esittely ja niiden yhteinen arviointi, yhteissuunnittelu, haastattelut sekä kyselyt tai valmisteluaineiston nähtävillä pito.³⁶²

Osallistumista ja vaikuttamista edistävän OAS:n tarkoituksena on käynnistää vuorovaikutus heti suunnitteluprosessin alkuvaiheessa, jolloin myös ympäristövaikutusten arviointi tulee aiempaa monipuolisemmaksi. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman tarkoituksena on nimenomaan palvella kuntalaisia, järjestöjä, kunnan ja valtion viranomaisia sekä muita osallisia, jotta nämä voivat arvioida kaavojen merkitystä ja mahdollista tarvetta kaavoitukseen osallistumiseksi. Hyvin laadittu OAS antaa selkeän käsityksen kaavan tarkoituksesta ja tavoitteista esitellen kuntalaisille myös prosessissa käytettävät vuorovaikutuksen keinot sekä tiedon milloin kaavan valmisteluun ja suunnitteluun voi osallistua. Kyseessä on virallinen asiakirja, jolla kunta sitoutuu yhteistyöhön osallisten kanssa.

Lainsäätäjän kannalta osallistuminen ja vuorovaikutteinen suunnittelu on erityisesti tarkoitettu virheitä ennalta estäviksi oikeusturvakeinoiksi³⁶³. Osallistumis- ja arviointisuunnitelman edellyttämän suunnitteluprosessin alkuvaiheessa esiin nostettavat asiat, kuten esimerkiksi ympäristövaikutuksiin liittyvät kysymykset, tuodaan avoimeen kansalaiskeskusteluun ja vuorovaikutukseen eri intressitahojen kesken. Näin osallisten keskinäinen vuorovaikutus vaikuttaa suunnitelman etenemiseen ja samalla kaavoituksessa tehtävät valinnat ja ratkaisut niihin vaikuttavine asioineen joudutaan punnitsemaan ja perustelemaan aikaisempaa monipuolisemmin.³⁶⁴ Vuorovaikutteiseen menettelyyn osallistuminen, mielipiteen lausuminen tai muistutuksen tekeminen hyvinkään toimivassa vuorovaikutuksessa ei kuitenkaan tarkoita sitä, että oma näkemys tulee aina hyväksytyksi. Kaavoitusprosessissa monet eri intressit, näkökohdat, muiden lakien sääntely ja esimerkiksi eri vaihtoehtojen mukaiset vaikuttavuusarviot pitää arvottaa puolueettomasti ja mahdollisimman laajasti ennen kaavan hyväksymistä poliittisessa päätöksenteossa.

³⁶² HE 101/1998 vp s. 82-83.

³⁶³ Syrjänen 2005 s. 9.

³⁶⁴ HE 101/1998 vp s. 52 ss.

Ympäristövaliokunnan mietinnössä vuodelta 2006 on kiiteltu lainsäätäjää hyvästä työstä viitaten julkaistuihin myönteisiin kokemuksiin varhaisesta osallistumisesta kaavoitusprosessiin. Oikea-aikainen tiedottaminen, ymmärrettävyyden ja selkeyden parantaminen sekä toimiva vuorovaikutus ovat ympäristövaliokunnan mukaan osaltaan ennaltaehkäisseet valitustarvetta.³⁶⁵ Osallistumista ja vaikuttamista edistävästä sääntelystä huolimatta MRL:n säännöksiä on myös kritisoitu. Esimerkiksi kuntalaisen kannalta osallistumis- ja arviointisuunnitelmaa ei ole nähty vain vahvana demokratiaa ja kuntalaisten osallistumista edistävänä menettelynä. Menettelyn katsotaan toimivan ylhäältä alaspäin siten, että kaavoittajat osallistavat muita kaavoitusprosessiin kuuluvia toimijoita tarjoamalla heille osallistumiskanavat, jolloin kuntalaisen mahdollisuus osallistumiseen toteutuu vain OAS:ssa tarjottujen keinojen kautta³⁶⁶. Kuntien itsehallinnon ja omintakeisen päätöksenteon vuoksi yhdenvertaiset osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet eivät toteudu kaikissa kunnissa saman tasoisena. Erilaisten resurssien ja hallintokulttuurien vuoksi kunnissa voidaan tarjota vaihtelevasti – enemmän tai vähemmän osallistumista tukevia – menettelytapoja kuntalaisten käytettäväksi.

4.5.4. Muistutus vaikuttamiskeinona kaava-asiassa

Kaavaehdotus on aina asetettava nähtäville ja nähtävillä pitämisestä on tiedotettava asian tarkoituksen ja kaavan merkityksen kannalta sopivalla tavalla (MRL 65.1 §). Nähtäville asettamisesta alkaa kunnan jäsenille ja osallisille varattu mahdollisuus muistutuksen tekemiseen kaava-asiassa (MRA 19.1 §). Kaavaehdotuksen julkipanosta sekä tiedotettaessa oikeudesta muistutuksen tekemiseen ilmoitetaan vähimmillään siten kuin kunnalliset ilmoitukset kunnassa julkaistaan³⁶⁷. Kaavaehdotukset on pidettävä kunnassa julkisesti nähtävänä vähintään 30 päivän ajan, vaikutuksiltaan vähäiset asemakaavan muutosta koskevat kaavaehdotukset kuitenkin vähintään 14 päivän ajan.

Kuntalaisen edellytyksiä osallistumiseen ja tiedonsaamiseen edistää MRA:ssa säädetty mahdollisuus sähköisestä tiedottamisesta. Asetuksen 32a §:n mukaan kaavaehdotus on mahdollisuuksien mukaan julkaistava myös sähköisesti. Myös kaavoituksen vireilletulosta, tilaisuuden varaamisesta mielipiteen esittämiseen kaavaa valmisteltaessa sekä kaavaehdotuksen nähtäville asettamisesta on mahdollisuuksien mukaan voinut tiedottaa sähköisesti vuoden 2005 kesästä lähtien. Useille kuntalaisille sähköisen tiedottamisen

³⁶⁵ YmVM 8/2006 vp, Valiokunnan kannanotot. Yleisperustelut.

³⁶⁶ Syrjänen 2005 s. 11, Leino 2006 s. 144.

³⁶⁷ Syrjänen 2010 c, s. 412.

mahdollisuus lienee mieluinen, koska kaavaehdotukseen voi tutustua itselle parhaiten sopivaan vuorokaudenaikaan.

Kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien osalta kaavoitusmenettelyn vuorovaikutteisuutta on ehditty myös tarkentaa MRL:n voimassaolon aikana. Vuoteen 2008 asti kunnan velvollisuutena oli ilmoittaa perusteltu kannanottonsa muistutuksesta sitä erikseen pyytäneille. Vuorovaikutuksen edistämiseksi kunnan vastausvelvollisuutta laajennettiin vuoden 2009 alusta voimaan tulleella MRL 65.2 §:n muutoksella (30.12.2008/1129). Muutoksen myötä kunnan ilmoittamisvelvollisuus laajeni koskemaan kaikkia yhteystietonsa antaneita muistutuksen tekijöitä ilman erityistä pyyntöä³⁶⁸. Aidon vuorovaikutteisuuden kannalta hallituksen esityksessä pidettiin tärkeänä sitä, että muistutuksen esittänyt saa kirjallisesti tiedon siitä, miten kaavaa laativa viranomainen on esitettyyn mielipiteeseen suhtautunut³⁶⁹. Ilmoituksen antamisajankohdan tarkempaan sääntelyyn ei kuitenkaan katsottu olevan tarvetta lakimuutoksen yhteydessäkään, mutta vuorovaikutuksen toimivuuden kannalta sekä vaikutusmahdollisuuden edistämiseksi suositeltiin vastauksen toimittamista ennen kaavan hyväksymiskäsittelyä, jolloin on vielä mahdollisuus vaikuttaa lopulliseen päätöksentekoon³⁷⁰.

KHO:n tulkinnan mukaan ilmoitus kunnan perustellusta kannanotosta esitettyyn muistutukseen olisi kyseessä olevissa olosuhteissa³⁷¹ tullut saattaa muistutuksen tehneiden tietoon ennen kaavamuutoksen hyväksymistä, vaikkei MRL:n 65. 2 §:ssä ole erikseen säädetty siitä, milloin ilmoitus on annettava. KHO:n mukaan kaupungin kannanotto oli kuitenkin lähetetty viipymättä sen jälkeen kun se oli käsitelty toimivaltaisen kunnan elimessä, joten asiassa ei katsottu tapahtuneen sellaista menettelyvirhettä, että päätös olisi sen vuoksi kumottava. (KHO 2011:96)

KHO:n tulkinnan mukaan MRL 65.1 §:n mukaisen ilmoittamisvelvollisuuden ajankohdasta ei ole laissa tarkempaa säännöstä, joten lainmukainen ilmoittamisvelvollisuus täyttyy myös silloin, kun kunnan päätöksestä ilmoitetaan kaavoituksen hyväksymisen jälkeen. Siten MRL:n 65.2 §:n mukainen uudistus ei näyttäisi vahvistavan kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia entiseen verrattuna, koska muistutuksen johdosta annettavan tiedon ajankohta on edelleen kunnan päätettävissä. Tiedon saaminen vaikuttanee kuitenkin positiivisesti

³⁶⁸ HE 102/2008 vp s. 15.

³⁶⁹ HE 101/1998 vp s. 84.

³⁷⁰ HE 102/2008 vp s.15-16.

³⁷¹ Kaavamuutoksen toteuttaminen edellytti viime kädessä valittajien hallitseman asuinrakennuksen purkamista ja vaikutti niin omistajan kuin vuokralaisten asuinolosuhteisiin sekä rakennuksen omistajan mahdollisuuteen saada vuokratuottoa.

muistutuksen tehneen käsitykseen päätöksen hyväksyttävyydestä, hänen voidessaan varmistua siitä, että näkökantansa on ollut päättäjien tiedossa asiasta päätettäessä.

4.5.5. Kaavoitusprosessi mahdollistaa vaikuttamisen

Maankäyttö- ja rakennuslakia voidaan hyvin luonnehtia mahdollistavaksi sääntelyksi, joka käytännön tasolla hyvin toimiessaan edistää kuntalaisen vaikuttamisoikeuksia elinympäristön kehittämiseen liittyvässä päätöksenteossa. Vuorovaikutteisessa menettelyssä valmistelijoiden, osallisten ja päättäjien kesken on tarkoituksena ratkaista kaavaan liittyviä konflikteja ja ongelmia laajalla osallistujien joukolla. Jos kaavoitusprosessia ei tule esiin ristiriitoja, niin kaavoitusprosessi johtaa harmoniseen lopputulokseen, eikä osallistumista ja vuorovaikutusta varsinaisesti edes tarvittaisi³⁷².

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen tavoitteena oli muun muassa parantaa alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä yhdyskuntakehityksen, toimintojen sijoituksen sekä ympäristön ohjauksessa kestävää kehitystä edistäen. Valtion ohjaus väheni, kuntien rooli päätöksenteossa korostui ja samalla kaavoitukseen liittyvässä alueiden käytön suunnittelussa parannettiin kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia vahvistamalla avointa ja vuorovaikutteista toimintatapaa. Lainvalmistelun yhteydessä osallistumista ja vuorovaikutusta korostavia menettelytapoja kiiteltiin esimerkiksi ympäristövaliokunnan mietinnössä. Toisaalta valiokunta toi esiin huolen kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta samojen periaatteiden mukaisesti koko maassa.³⁷³ Huoli on osunut osittain oikeaan, sillä kunnallisen itsehallinnon korostuminen johtaa väistämättä kuntakohtaisesti erilaisiin ratkaisuihin. Lainsäätäjän hyvä tarkoitus osallistumista ja vaikuttamista tukevaan kaavoitusprosessiin riippuu muun muassa hallinnon avoimuudesta ja kuntakohtaisista arvioista kaavan laajuuden edellyttämistä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista (OAS), joita otetaan käyttöön.

Kaavoituksen vuorovaikutuksessa on kyse ennen kaikkea hallinnon ja osallisen välisestä kanssakäymisestä, sekä tietojen, mielipiteiden ja näkemysten vaihtamisesta. Kaavoittajat ovat moittineet osallistujien kannanottojen olevan usein subjektiivisia, omaa etua ajavia näkemyksiä ja sisältävän moninaisia vaatimuksia. Edelleen kaavoitukseen osallistuvia on

³⁷² Syrjänen 2005 s. 14.

³⁷³ Valiokunnan kannanotot. Yleisperustelut.

kunnissa syyllistetty kaavoituksen viivästyisestä ja pitkittymisestä ja niiden mukanaan tuomista taloudellisista vahingoista. Hallinnon puolelta sääntelyä kritisoivaa kritiikkiä voi ymmärtää paremmin, kun huomioi myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset sisällölliset tavoitteet. Esimerkiksi ympäristövaikutusten arvioiminen tutkimuksin ja selvityksin vaatii monipuolista ja laaja-alaista tietämystä ja käyttökelpoisen tiedon tuottamista. Kun asiantuntemuksen lisäksi vielä edellytetään prosessinomaisen, vuorovaikutusta ja neuvottelua vaativan suunnittelutyön kokonaisuuden hallintaa, niin voidaan todeta kaavoituksessa tarvittavan aikaa ja monialaista osaamista.³⁷⁴ Syrjänen muistuttaa kuitenkin, että MRL:ssa osallistujalle ei ole asetettu velvollisuutta toimia objektiivisesti. Osallisten piirin laajentamisella on pyritty varmistamaan kaavoituksen tasapuolisuus, jossa objektiivinen kokonaisuus edellyttää päätöksenteon perustumista erilaisiin näkökohtiin. Hyvän hallinnon ja MRL:n tavoitteiden ja sisältövaatimusten mukaisesti viranomaisten tehtävänä kaavoitusprosessin loppuvaiheessa on puolueettomasti pohtia esiin tulleita näkökohtia parhaan mahdollisen päätöksen tekemiseksi.³⁷⁵

Lainsäätäjän positiivinen toimintavelvoite vaatii kiinnittämään erityistä huomiota yksilön osallistumista ja puhevallan käyttöä koskeviin mahdollisuuksiin³⁷⁶. Ympäristösäännöksen perustuslaillisen toimeksiannon katsotaan lisäksi korostavan muidenkin kuin asianosaisten vaikutusmahdollisuuksia, joten lainsäädännöllä tulee taata tietty vaikuttamisen mahdollisuus laajemmin. Ympäristöä koskeva perusoikeussäännös on huomioitu MRL:ssa muun muassa lain tavoitesäännöksessä sekä vuorovaikutteisessa menettelyssä alueiden käytön suunnittelussa. Lain yleiset tavoitteet jaetaan kahteen ryhmään: sisällöllisiin tavoitteisiin ja osallistumista sekä suunnittelun laatua koskeviin yleisiin tavoitteisiin³⁷⁷. Maankäyttö- ja rakennuslain 1.2 § korostaa osallistumisoikeuden turvaamista elinympäristöä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa, valmistelun tärkeyttä sekä osallistumisen merkitystä valmistelusta alkaen. Asiantuntemuksen monipuolisuus ja avoin tiedottaminen ovat myös yhteydessä yksilön osallistumiseen.³⁷⁸ Säännöksen tavoite liittyy perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen ja säännös suunnittelun laadusta ja monipuolisesta asiantuntemuksesta puolestaan turvaa muiden tavoitteiden toteutumista

³⁷⁴ Staffans 2004 s. 46-47.

³⁷⁵ Syrjänen 2010 c s. 403-404.

³⁷⁶ HE 101/1998 vp s. 55 ss.

³⁷⁷ HE 101/1998 vp s. 61 ss.

³⁷⁸ Syrjänen 2010 b, s.110-111.

hyvän ympäristön ja laadukkaan rakentamisen ratkaisuna³⁷⁹. Syrjäsen mukaan sääntely on kuntalaisen kannalta erittäin onnistunut, sillä lainsäätäjän on nähnyt kansanvallan laajemmassa merkityksessä ja sen tarkoittavan enemmän kuin kunnan virallisten hallintoelinten hallinnoimista³⁸⁰.

4.6. Kuntalaisen oma aktiivisuus korostuu

Lainsäädännöllä on luotu perustuslaillisen toimeksiannon mukaisesti mahdollisuuksia kuntalaisen osallistumiseen ja vaikuttamiseen yhteiskunnallisessa sekä elinympäristön kehittämiseen liittyvässä päätöksenteossa. Osallistumisen ja vaikuttamisen vahvimpana perusoikeutena on kunnan asukkaiden vaalioikeudet kunnan ylimmän päättävän elimen valitsemisessa. Vaalioikeutta täydentää äänestys-oikeus neuvoa-antavassa kunnallisessa kansanäänestyksessä, kuntalaisen aloiteoikeudet ja kuntalaissa säädetyt muut suoran vaikuttamisen keinot. Edelleen kuntalaisen osallistumista kunnalliseen päätöksentekoon turvaa julkisuusperiaate eli hallinnon julkisuus, jota kunnallishallinnossa toteutetaan kokouksen julkisuudella, asiakirjajulkisuudella sekä vireilläolosta ilmoittamalla.

Julkisuuslain mukainen julkisuusperiaate on merkittävä kunnallista toimintaa ohjaava sääntö ja sen keskeisin toteutumismuoto on asiakirjajulkisuus. Asiakirjajulkisuus perustaa kuntalaiselle oikeuden tiedon saamiseen ja velvoittaa viranomaisista tiedon antamiseen. Laintulkinnan mukaan säännös ei kuitenkaan perusta viranomaiselle aktiivista toimintavelvollisuutta tiedon jakamiseen, sillä julkisuusperiaatteen lähtökohtana on tiedon tarvitsijan aktiivisuus. Täten tiedon saaminen edellyttää kuntalaisen oma-aloitteisuutta ja pyyntöä siitä, mitä tietoa hän viranomaiselta milloinkin haluaa. Viranomaisen toimintavelvollisuutena on kuitenkin edistää viranomaistoiminnan avoimuutta tiedonsaantioikeuksien turvaamiseksi. Oikea-aikainen tiedottaminen tukee osaltaan kansanvaltaisuuden periaatteen toteutumista luomalla kuntalaisille osallistumisen ja vaikuttamisen edellytykset jo asioiden valmisteluvaiheessa. Vaikka hallituksen esityksessäänkin painotettiin erityisesti kunnan viranomaisen aktiivisuutta ja oma-aloitteisuutta tiedottamisessa, niin lainsäädäntö ei siltä osin sisällä kuntaa vahvasti velvoittavia menettelytapoja. Siten tiedottamisen muodot ja laajuus ovat pääsääntöisesti kunnan päätettävissä.

³⁷⁹ HE 101/1998 vp s. 55 ss.

³⁸⁰ Syrjänen 2010 b, s.111.

Kuntalaisen oma aktiivisuus korostuu myös monissa kuntalain mukaisissa suoran vaikuttamisen mahdollisuuksissa. Vaalioikeudet kuuluvat lähtökohtaisesti kaikille täysikäisille kunnan asukkaille kuntalaissa tarkemmin määrättyin edellytyksin. Edustuksellisen demokratian mukaisesti kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kuntalaisten vaaleilla valitsema kunnanvaltuusto. Siten kuntalaisen vaalioikeudet tällaisen edustuksellisen elimen jäsenten valintaan vaikuttamiseksi on merkittävin, mutta myös välittömin suoran vaikuttamisen keino. Kuntalaisen vaalioikeutta täydentää neuvoa-antava kunnallinen kansanäänestysmenettely sekä kuntalaisen aloiteoikeudet. Näiden laissa säädettyjen oikeuksien hyödyntäminen riippuu kuntalaisen omasta halusta ja toiminnasta ääni- ja äänestysoikeuksien käyttäjänä sekä aktiivisuudesta aloitteiden tekijänä.

Kuntalaisilla on laissa määritellyin edellytyksin vahva oikeus osallistua kaavoitusprosessiin. Kaavoitusmenettelyn mukainen osallistuminen, avoimuus, vuorovaikutus ja tiedottaminen toteutetaan kaavakohtaisesti kunnan parhaaksi katsomalla tavalla, kuitenkin siten, että vuorovaikutteisessa kaavoitusprosessissa turvataan kuntalaisen tosiasiallinen mahdollisuus arvioida kaavoituksen vaikutuksia ja merkitystä sekä oman mielipiteen esittäminen. Myös MRL:n sääntelyssä korostuu kuntalaisen aktiivisuus muun muassa kaavoitukseen liittyvän tiedon hankkimisessa ja osallistumisessa itse kaavoitusprosessiin oman statuksensa (osallinen tai kuntalainen) mukaisena ajankohtana. Osallistumisprosessissa tavoiteltava laaja-alainen eri toimijoiden välinen vuorovaikutus erilaisten mielipiteiden, näkökulmien ja vaihtoehtojen välittämiseksi kaavoittajan tietoon ja käyttöön ei voi toimia ilman aktiivisia kuntalaisia. Erityisesti kuntalaisen aktiivisuuden merkitys korostuu kaavoitukseen liittyvässä kuntalaisen valvontavastuussa päätösten oikeellisuudesta ja laadusta.

Osa kuntalain 27 §:n mukaisista suoran vaikuttamisen keinoista edellyttää myös kunnan päättävien toimielinten myötävaikuttamista sekä kuntalaisten suoraa osallistumista ja vaikuttamista tukevaa hallintokulttuuria. Kuntalain 27 §:n mukaan valtuustolta edellytetään aktiivisia toimenpiteitä kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamisedellytysten luomiseksi. Kuntalaisen kannalta mahdollisuus todellisen osallistumiseen on ratkaisevassa asemassa. Mikäli kunnassa harjoitetaan näennäisiä osallistumismahdollisuuksia, jotka eivät välitä kuntalaisten mielipiteitä päättäjille päätöksenteon taustalle, niin silloin hallinnon toteuttamien toimenpiteiden taustalla ei ole demokratian vahvistaminen tai osallistumisoikeuksien edistäminen vaan pelkkä kunnan

imagonrakennus³⁸¹. Aktiivisen kuntalaisen ideaalin mukaisesti voidaan todeta, että mitä enemmän kunnassa tarjotaan erilaisia osallistumismahdollisuuksia ja pyritään aktivoimaan kuntalaisia kunnalliseen päätöksentekoon todellisin osallistumis- ja vaikuttamiskeinoin, sitä motivoituneempia kuntalaiset ovat myös jatkossa osallistumaan, ottamaan kantaa ja äänestämään. Valtuuston on siis luotava todelliset edellytykset, jonka jälkeen kuntalaiselle jää aktiivisen toimijan rooli.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen

Kuntalaki turvaa kansanvallan toteutumisen edellytykset, mutta vastuu järjestelyjen toimivuudesta on kunnalla.

Tutkimuksen tehtävänä oli jäsentää kuntalaisen osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien oikeudellisia rajoja ja edellytyksiä kunnallisten asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi tarkastelun kohteena oli osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien sääntelyyn liittyvien arvojen ja periaatteiden, kuten kunnallisen itsehallinnon, edustuksellisuuden ja kansanvaltaisuuden keskinäinen suhde.

Kunnan toimintaa ohjaavat kunnallishallinnon säädökset ovat olleet itsenäisyyden aikana pääpiirteiltään samanlaisia. Lainsäädännöllistä kehitystä on kuitenkin tapahtunut muun muassa kunnallisen itsehallinnon laajuutta ja kuntalaisen asemaa koskevassa sääntelyssä. Vuoden 1948 kunnallislakia voidaan luonnehtia kokoavaksi, vuoden 1976 kunnallislakia yhtenäistäväksi ja voimassa olevaa kuntalakiä mahdollistavaksi³⁸². Kuntalain mahdollisuudet kohdistuvat kunnallisen itsehallinnon vahvistumiseen ja kunnan oikeuteen ja kelpoisuuteen päättää hallinnostaan ja palvelujen ja toimintojen järjestämisestä entistä väljemmän sääntelyn sisällä.

Kunnallista kansanäänestystä koskeva lainsäädäntö on vaihdellut tarkastelujaksolla ääripäästä toiseen, mutta merkittävin kuntalaisen osallistumisoikeuksia edistänyt muutos itsenäisyyden aikana on koskenut kuntalaisen vaalioikeuksien laajentumista. Osittain kansainvälistymiskehityksen vaikutuksesta kuntalaisen äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden

³⁸¹ Pikkala 2006 s. 12.

³⁸² Syrjänen 2005 s. 28.

kohdalla on tapahtunut muutoksia niin ikärajoissa kuin äänioikeutettujen piirin laajentumisessa. Osallistumisoikeuksien osalta perusoikeusuudistuksen tärkeimpiä tavoitteita ovat olleet yksilön oikeuksien laajentaminen ja vahvistaminen. Näiden tavoitteiden ja kansanvaltaisuuden periaatteen toteuttamiseksi lainsäätäjä on pyrkinyt normein luomaan erilaisia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia, joiden avulla kuntalaiset voisivat halutessaan osallistua. Erityisesti kuntalaisen osallistumisoikeuksien korostaminen näkyy kuntalain 4 lukuun kirjatusta sääntelystä päätöksentekoon osallistumiseksi. Edustuksellinen demokratia on edelleen kunnallisen päätöksenteon kulmakivi, mutta suoran demokratian keinot toimivat kansanvaltaa täydentävinä menetelminä.

Ruotsissa suoran demokratian toteutumista tuetaan lainsäädännön keinoin Suomen lainsäädäntöä edistyksellisemmin. Edustuksellisuuden periaate on sielläkin kunnallisen itsehallinnon toteuttamisen lähtökohtana, mutta valtuuston myötävaikutuksella kuntalaisille ja palvelujen käyttäjille on mahdollisuus luoda vaikuttavia osallistumismahdollisuuksia kunnan asioista päättämiseen. Ruotsissa suoran osallistumisen muotoja on kehitetty etenkin käyttäjädemokratiassa sekä kuntalaisen aloitemenettelyssä. Jatkossa tutkimusta tulisi kohdentaa etenkin käyttäjädemokratian muotoihin ja niiden kehittämiseen sekä erilaisten keinojen vaikuttavuuden arvioimiseen.

Kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien perusta on luotu perustuslaissa, jonka sisällössä näkyy myös Eurooppa-oikeuden demokratiaa tukevan sääntelyn vaikutus. Kansanvaltaisuuden periaate (PL 2 §) turvaa kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan sekä kansalaisten laajat osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet yhteiskunnalliseen toimintaan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Yksilön osallistumisoikeus edellyttää osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamista kaikilla yhteiskunnallisen toiminnan tasoilla. Yksilön vapaus ja oikeudet on turvattu valtiosäännössä ja niitä on tarkennettu perustuslain 2 luvun perusoikeussäännöstössä. Edelleen kansanvaltaisuuden periaate osoittaa julkisen vallan käytön perustumisen eduskunnan säätämiin lakeihin. Julkisen vallan lakiperusteisuus, lain tarkka noudattaminen sekä perusoikeuksien turvaaminen osoittavat nykyaikaisen oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.

Kunnallinen itsehallinto (PL 121.1 §) toteuttaa kansanvaltaa parhaimmillaan, ollen myös oleellinen osa demokraattista yhteiskuntajärjestystämme. Kunnallisen itsehallinnon ytimessä ovat kuntalaiset, joiden demokraattisten oikeuksien toteutuminen muodostaa

kunnallisen kansanvallan perustan. Kunnallinen itsehallinto pohjautuu edustuksellisen demokratian periaatteelle, siten kunnan asukkaiden äänioikeus sekä oikeus osallistua kuntien hallintoon (PL 14 §) täydentävät itsehallinnon ja kansanvaltaisuuden periaatteita. Kuntalaisen näkökulmasta itsehallinto tarkoittaa kuntalaisten oikeutta päättää omista asioistaan omavastuista. Toisaalta kunnallisen itsehallinnon toteutuminen ja toimintakyky edellyttävät kuntalaisten aktiivisuutta ja halua osallistua kuntayhteisön toimintaan. Kunnan ja valtion välisessä suhteessa kunnallinen itsehallinto on osittain riippuvainen valtiosta ja sen poliittisesta päätöksenteosta, jolla määritellään itsehallinnon sisältöä ja julkiselle vallalle asetettujen velvoitteiden toteuttamisvastuun jakautumista kunnan ja valtion kesken. Kansanvaltaisuus sekä perusoikeussäännösten 14.4, 20.2 ja 22 §:ien sääntely luo kuntalaisen osallistumisen ja vaikuttamisen perustuslaillisen oikeutuksen ja julkiselle vallalle yksilön osallistumisoikeuden ja sitä tukevien oikeuksien turvaamisvelvoitteen.

Perustuslain tulkinnan mukaan julkisen vallan velvollisuus osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien turvaamiseen ja edistämiseen tarkoittaa perustuslaillista toimeksiantoa lainsäätäjälle eli lainsäätäjän velvollisuutta ryhtyä toimenpiteisiin näiden oikeuksien turvaamiseksi ja edistämiseksi. Lainsäätävä vastaa aktiivisen kansalaisuuden toteuttamisen reunaehdoista ja kunta vastaa näissä rajoissa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien edellytyksistä kunnalliseen päätöksentekoon osallistumiseksi.

Perusoikeuksia täsmentävä sääntely toimii perusoikeuksia käytännössä toteuttavana keinona. Siten kuntalain, julkisuuslain, hallintolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain osallistumisoikeuksia tarkentava sääntely toteuttaa perusoikeuksia tuoden oikeuksien toteutumismahdollisuudet käytännön tasolle. Tutkimuksen mukaan voidaan todeta lainsäätäjän toimineen positiivisen toimintavelvoitteen mukaisesti ja luoneen hyvät lähtökohdat ja mahdollisuudet kuntalaisten kuulemiseen, osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Kuntalain valmistelu on tehty ennen perusoikeusuudistusta, mutta jo silloin kuntalain 27 §:n mukaista kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämistä ja turvaamista on pidetty tärkeänä. Hallintolaissa hyvän hallinnon mukainen kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuden edistäminen tarkoittaa esimerkiksi viranomaisen ja yksityisen välisen yhteistyön lisäämistä.³⁸³ Julkisuuslaissa kuntalaisen vaikutusmahdollisuuksia edistää menettelyyn osallistumisen oikeus sekä mahdollisuus

³⁸³ HE 72/2002 vp s. 95-96.

vaikuttamiseen kansalaistoiminnan ja tiedotusvälineiden kautta. Ympäristölainsäädännössä osallistumisoikeuksien edistäminen on laajentanut asianosaisen käsitettä ja MRL:n mukaiseen vuorovaikutteiseen menettelyyn kuuluvat muun muassa keskustelu ja avoin tiedottaminen, yhteisen kielen ja tietopohjan hakeminen sekä suunnitelmien riittävä havainnollisuus.

Kuntalaisen merkittävimpana osallistumis- ja vaikuttamisoikeutena pidetään vaalioikeutta, jota täydentävät kunnallinen kansanäänestysmenettely, kuntalaisen aloiteoikeus, vuorovaikutteinen kaavoitusmenettely sekä kuntalaissa säädetyt muut suoran vaikuttamisen keinot. Suoran vaikuttamisen mahdollisuuksien nähdään edistävän kuntalaisten luottamusta hallintoon sekä lisäävän yleisesti kiinnostusta kunnallisiin asioihin. Esimerkiksi maankäyttö- ja rakennuslain sääntely mahdollistaa vuorovaikutteisen menettelyn valmistelijoiden, osallisten ja päättäjiä kesken. Menettelyn tarkoituksena on ratkaista kaavoitukseen liittyviä ongelmia ja ristiriitoja laajalla osallistujien joukolla. Kaavoituksen vuorovaikutteisuus tarkoittaa hallinnon ja osallisen välistä kanssakäymistä sekä tietojen, mielipiteiden ja näkemysten vaihtamista päätöksenteon pohjaksi.

Julkisuuslain mukaiset tiedonsaantioikeudet sekä viranomaisen velvollisuudet lain tarkoituksen toteutumiseksi edistävät perustuslainmukaista kansanvaltaa, yksilön osallistumisoikeuksia sekä yksilön sananvapaus ja julkisuusosoikeuksia. Demokraattisesti toimivassa kunnallishallinnossa keskeisimpien päätösten tulee perustua asiaa koskevaan luotettavaan tietoon perustuvaan julkiseen – kaikille avoimeen – keskusteluun. Siten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien toteutuminen edellyttää riittävää ja helposti saatavilla olevaa tietoa, jotta kuntalainen pystyy halutessaan muodostamaan oman käsityksen asiasta ja voi ottaa osaa keskusteluun. Tiedon saamisen taustalla on asiakirja-julkisuuden säännös, joka perustaa kuntalaisen oikeuden tiedon saamiseen. Toinen merkittävä julkisuusperiaatetta toteuttava muoto on käsittelyn julkisuus, mikä kuntatasolla tarkoittaa lähinnä kunnanvaltuuston kokousten julkisuutta (KuntaL 57 §). Edelleen hallinnon julkisuutta ja kuntalaisen tiedonsaantioikeutta edistää asian vireilläolosta ilmoittaminen (HL 41 §) sekä kuntalain 29 §:n mukainen viranomaisen oma-aloitteinen tiedottaminen. Oikea-aikainen tiedottaminen tukee kansanvaltaisuuden periaatetta luomalla kuntalaisille osallistumisen ja vaikuttamisen edellytykset jo asioiden valmisteluvaiheessa.

Demokraattisesti toimivan kunnallisen itsehallinnon toteutuminen edellyttää käytännön tasolla näiden kuntalaiselle lainsäädännössä suotujen oikeuksien ja mahdollisuuksien hyödyntämistä. Kuntalaisen oikeuksien toteutumiseksi edellytetään niin paikallishallinnon toimenpiteitä kuin kuntalaisen omaa panostusta. Kuntalaiselta edellytetään muun muassa erilaisia tiedollisia ja taidollisia valmiuksia, mutta erityisesti halua ja omaa aktiivisuutta osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Oma aktiivisuus edellytetään esimerkiksi ääni- ja äänestysoikeuksien sekä aloiteoikeuksien käyttämiseen, mutta erityisesti kuntalaisen aktiivisuus korostuu tiedon hankkimiseen liittyvässä lainsäätelyssä. Maankäyttö- ja rakennuslain edellyttämä vuorovaikutteinen menettely erilaisten mielipiteiden, näkökulmien ja vaihtoehtojen välittymiseksi kaavoittajan tietoon edellyttää kuntalaisen myötävaikuttamista. Myös julkisuuslaissa omatoimisuus korostuu, sillä julkisuusperiaatteen lähtökohtana on tiedon tarvitsijan aktiivisuus. Kuntalakiin kirjattu kunnan tiedottamisvelvollisuus vireillä olevista asioista ei perusta kunnalle vahvasti sitovaa tiedottamisvelvollisuutta, siten kuntalakikin kohdistaa aktiivisuuden vaatimuksen kuntalaisen suuntaan. Koska tiedottamisen menettelytavoista ei ole säädetty riittävän vahvasti hallintolaissakaan, niin tiedottamisen laajuus ja tavat ovat kunnan päätettävissä.

Yhdenvertaisuus demokratian perusajatuksen mukaisesti tarkoittaa yksilöiden yhtäläistä osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutta, joka toteutuakseen edellyttäisi myös kuntien yhtäläisiä mahdollisuuksia perusoikeuksien, kuten TSS-oikeuksien turvaamiseen. Edelleen yhdenmukaisuuden turvaamista on usein rajoittanut lainsäätäjän tarve punnita yhdenvertaisuuden turvaamiseksi riittävän perusteellisen ja sitovan ohjauksen ja kunnallisen itsehallinnon harkintavallan painottumista. Lainvalmisteluaineistoissa on useasti painotettu kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia ja niiden merkitystä, mutta kunnallisen itsehallinnon ja edustuksellisen periaatteen kunnioitus on johtanut väljään, lähinnä kunnallisia menettelytapoja ohjaavaan sääntelyyn kuten esimerkiksi kuntalain 27 §:ssä. Pelkkä lainsäätäjän tarkoitus valtuusto aktiivisuuden ja kuntalaisen osallistumisoikeuksien tarkeyden korostamisessa kunnallisessa päätöksenteossa ei oikeudellisesti, eikä kuntalaisen näkökulmasta katsottuna riittävästi velvoita kunnallisia päättäjiä. Säännöksen kunnallista itsehallintoa korostava muotoilu tarkoittaa käytännössä sitä, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet toteutuvat vain näennäisesti, ellei kunnallisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla ole halua tai riittäviä resursseja kuntalaisen osallistumisen edistämiseen.

Kansallisella tasolla eri kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet eivät toteudu samantasoisesti. Puutteita on myös kuntatasolla eri asukasryhmien yhtäläisten oikeuksien sääntelyssä. Väljä sääntely mahdollistaa, mutta ei itsessään tue jokaiselle kuuluvien osallistumisoikeuksien yhdenvertaista edistämistä kunnan erilaisten ihmisryhmien kesken. Tässä kontekstissa yhdenvertaisuuden edistäminen on jätetty kunnan tehtäväksi pieniä kielilain ja vaalilain yhdenvertaista osallistumista tukevia säännöksiä lukuun ottamatta. Kansanvaltaisuuden periaate, perusoikeudet ja yhdenmukaisuuden vaatimus velvoittavat kuntaa turvaamaan osallistumis- ja vaikutusoikeudet kaikille ihmisryhmille. Käytännössä paikallinen hallintokulttuuri ja resurssit vaikuttavat siihen, missä määrin kunnassa esimerkiksi kiinnitetään huomioita eri ikäisten, erilaisten kieliryhmien, aistivammaisten tai liikuntarajoitteisten mahdollisuuksiin osallistumista ja vaikuttamista edistävien tietojen saamiseksi ja muiden osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi. Demokraattisesti toimivassa hallinnossa tehokkuuden vaatimus ei saa olla yhtäläisten osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien edistämisen esteenä.

Valtiojärjestyksemme turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä oikeudenmukaisuuden edistämisen yhteiskunnassa. Perustuslaillista arvo-perustaa täydentää kansanvaltaisuus ja oikeusvaltioperiaate kansansuvereniteetin sekä edustuksellisen kansanvallan periaatteineen. Nämä periaatteet ohjaavat myös kunnallisen itsehallinnon toteuttamista.

Perusoikeusuudistuksen jälkeen lakirintamalla on ollut nähtävissä demokratian ja yksilöllisyyden korostuminen sekä lainsäätäjän tarkoitus osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen, mutta oikeuksien ja velvollisuuksien vahvuus ja painoarvo ovat vaihdelleet. Kaavoitusprosessin vuorovaikutteinen menettely ja siihen liittyvä avoin tiedottaminen edistävät kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksia vahvemmin kuin kunnallisen kansanäänestyksen osalta käytettävissä oleva neuvoa-antava malli. Kunnallisen itsehallinnon korostuminen kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien kustannuksella perustuu perustuslain vahvaan tulkintaan edustuksellisen kansanvallan ensisijaisuudesta. Edustuksellisen demokratian ensisijaisuus näkyy valtuustolle säädetyssä oikeudesta päättää kunnassa käyttöön otettavista suoran vaikuttamisen keinoista sekä oikeuskäytännössä. Valta on kansalla, mutta se jaetaan vaaleissa kuntalaisten valitsemille edustajille, jotka käyttävät sitä kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen.

Lainsäädäntö mahdollistaa laajasti erilaisia keinoja kuntalaisten osallistumiseen, mutta kunnan hallinnon tehtävänä on ratkaista, mikä on riittävää kuntalaisten mukaan ottamiseksi ja missä määrin suoralle kansanvallalle halutaan antaa itsenäistä toimi- tai päätösvaltaa. Edustuksellisen kansanvallan periaatteen ja etenkin kunnallisen itsehallinnon korostumisen vuoksi lainsäädännöllä ei ole kyetty turvaamaan yhdenmukaisia osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia kunnan asukkaiden kesken valtakunnallisesti eikä myöskään kunnan sisällä olevien erilaisten ihmisryhmien kesken. Edustuksellisuusperiaatteen mukaisesti osallistumisen tärkeimpänä pidetystä oikeudesta eli vaalioikeudesta on kuitenkin säädetty kattavasti ja velvoittavasti vaalilailla, joten vaalioikeudet toteutuvat yhdenmukaisesti. Edustuksellisen demokratian täydentämiseksi luodut suoran vaikuttamisen mahdollisuudet eivät kuitenkaan käytännön tasolla yllä samaan. Kuntalaisen kannalta lainsäädännön heikkoutena voidaan pitää kunnan oman hallintokulttuurin korostumista kuntalaisen suorien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisessa paikallisella tasolla. Kuntalaisen aktiivisuus on merkittävä osallistumisen edellytys, mutta oma-aloitteisenkin kuntalaisen on vaikea saada onnistumisen kokemuksia hallintoon osallistumisesta sellaisessa kunnassa, jossa ei haluta ottaa laajasti käyttöön lain mahdollistamia suoran vaikuttamisen keinoja. Kunnan asukkaita edustavien valtuutettujen vaihtaminen on mahdollista neljän vuoden välein, mutta käytännössä - niin virkamiestasolla kuin hallinnossakin - toimintatavat ja asenteet tapaavat muuttua hitaasti.

Ideaalitilanteessa kuntalaisille tarjottavat osallistumismahdollisuudet ovat osa kunnalliseen päätöksentekoon kuuluvaa menettelyä, jossa kuntalaisten mielipiteitä ja näkemyksiä selvitetään aktiivisesti osana kunnallista päätöksentekoa. Päätöksenteossa voi harvoin miellyttää kaikkia, mutta jos kuntalainen kokee osallistumis- ja vaikutusmahdollisuutensa todellisina, niin se motivoi häntä edelleen muodostamaan mielipiteitä, ottamaan kantaa ja äänestämään. Kuntalaisen kannalta kaikki lainsäädännöllä luodut suoran vaikuttamisen keinot ovat käyttökelpoisia ja kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista hyvin tukevia silloin, kun ne ovat käytettävissä ja niiden käyttöön ottamista kunnassa ohjaa kuntalaisen osallistumisoikeus. Osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisessä pitäisikin jatkossa keskittyä myös kuntapäätäjien ja virkamiesten asenteisiin ja kunnan hallintokulttuurin kehittämiseen suoran demokratian vahvistamiseksi.

Osallistumisoikeuksien käyttämisen edellytyksenä on myös kuntalaisen oma halu osallistumiseen ja vaikuttamiseen, joten todellista osallistumista ei saavuteta

pakottavallakaan lainsäädännöllä. Kuntalaisen kannalta mielenkiintoa osallistumiseen voisi silti lisätä parilla kunnan hallintoa velvoittavalla lainsäädännön tarkennuksella.

5.2. De lege ferenda

Kuntalain mukainen aloiteoikeus on keskeinen osallistumisen ja vaikuttamisen keino. Tämä suoran vaikuttamisen keino luo kaikille kuntalaisille yhtäläisen mahdollisuuden saattaa kunnan päättäjien tiedoksi ja päätettäväksi tärkeiksi kokemiaan asioita, havaitsemiaan epäkohtia tai kehittämis ehdotuksia.

Voimassa olevan kuntalain mukaan kuntalaisaloite käsitellään asian vaatimassa järjestyksessä toimielimessä, jonka päätettäväksi asia kuuluu ja aloitteen tekijälle on ilmoitettava aloitteen johdosta suoritettut toimenpiteet. Kuntalaisen osallistumismahdollisuuksia tulisi parantaa lainsäädäntöä muuttamalla siten, että kaikki kunnan asukkaiden aloitteet käsitellään valtuustossa. Ruotsin mallista poiketen keventäisin valmisteluun liittyviä hallinnon toimenpiteitä siten, että kaikki aloitteet vietäisiin ensin lyhyessä määräajassa suoraan valtuuston käsittelyyn ja valtuusto päättää, onko aloitte niinkin merkittävä, että sitä lähdetään hallinnossa tarkemmin selvittämään ja valmistelemaan. Edelleen valtuuston päätettävissä olisi se, mikä toimielin tekee jatkovalmisteluun johtaneesta aloitteesta lopullisen päätöksen. Mahdollisen jatkovalmistelun yhteydessä aloitteen tekijälle tulisi suoda läsnäolo- ja puheoikeus aloitteesta lopullisen päätöksen tekvässä toimielimessä. Aloitteiden käsitteleminen valtuustossa osoittaisi suurempaa arvostusta kuntalaisen osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksille, mutta mahdollistaisi samalla joustavan ja tehokkaan hallinnon.

Toinen kuntalaisen osallistumismahdollisuuksia tukeva kehittämis ehdotus liittyy hallinnon julkisuuteen, jota kunnallishallinnossa toteutetaan valtuuston kokouksen julkisuudella (KuntaL 57 §). Kuntalaki mahdollistaa myös muiden toimielinten julkiset kokoukset, mutta lain 57.3 §:ää sovelletaan harvakseltaan. Kuntalaisen osallistumisoikeuksien edistämiseksi parannusta saataisiin siten, että valtuuston lisäksi myös muita kunnallisia toimielimiä veloitettaisiin pitämään julkisia kokouksia ainakin käsitellessään kuntalaisille erityistä mielenkiintoa omaavia asioita kuten esimerkiksi kaavoitusta, kouluverkostoa tai kuntaliitosasiaa.